

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*)

Relatório n.º 3/2024
2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 43/2022 – AUDIT

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*)

Relatório

Junho de 2024



h



SINOPSE

O presente relatório dá conta de uma auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa na Administração Central, com o objetivo de apreciar se este foi desenvolvido em conformidade com as melhores práticas internacionais e se alcançou os resultados previstos, bem como apurar as perspetivas de desenvolvimento da sua reestruturação, iniciada em 2023 e atualmente em curso. O âmbito da auditoria incidiu sobre o período de 2013 a 2024.

A revisão da despesa é um instrumento de gestão financeira pública que consiste num escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com o objetivo de identificar poupanças decorrentes de melhorias na eficiência e oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública não prioritária, ineficiente ou ineficaz.

Em Portugal, entre 2013 e 2024, sucederam-se três experiências distintas de desenvolvimento desde tipo de instrumento de gestão financeira pública, a primeira das quais desencadeada pela necessidade de cumprir os compromissos internacionais decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira. As duas primeiras experiências revelaram-se episódicas e desconexas e não permitiram um desenvolvimento contínuo do exercício.

A terceira experiência de revisão da despesa em Portugal, iniciada no terceiro trimestre de 2023, está atualmente em curso. Não existe ainda base factual suficiente para a sua avaliação global, uma vez que a implementação da maioria das opções de política decorrerá ao longo do ano de 2024, com produção de efeitos nos anos seguintes. Ainda assim, surge mais alinhada com as boas práticas internacionais ao beneficiar do apoio técnico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que interveio ao abrigo do Instrumento de Apoio Técnico (IAT) da Comissão Europeia (CE).

Em 2024, após mais de uma década de tentativas para a implementação da revisão da despesa em Portugal, o exercício não conseguiu alcançar um estado de maturidade que assegurasse a sua eficácia enquanto instrumento de gestão financeira do Estado.

A apreciação global do exercício do contraditório indicia níveis de compreensão distintos sobre o desenvolvimento da segunda etapa do exercício da revisão da despesa (2016-2023) e, de um modo geral, perceções díspares dos papéis desempenhados e responsabilidades assumidas pelos vários intervenientes, ficando evidente que o quadro concetual do exercício da revisão da despesa não foi compreendido por todos os intervenientes e deixando por esclarecer se o mesmo terá sido adequadamente explicitado.

O Tribunal formula um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, designadamente no sentido de assegurar a consolidação do exercício de revisão da despesa, dotando-o de capacitação técnica, transparência, avaliação e responsabilização das partes envolvidas. Recomenda, ainda, a adoção das melhores práticas internacionais preconizadas pela OCDE, bem como a promoção do progressivo alargamento das despesas sujeitas a revisão, de forma a assegurar que todos os principais agregados de despesa pública são objeto de revisão periódica e que os recursos públicos não são afetos a atividades ineficientes, ineficazes e não prioritárias.



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

h

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE DE QUADROS..... | II |
| ÍNDICE DE FIGURAS | II |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS..... | III |
| ÍNDICE DE CAIXAS | III |
| RELAÇÃO DE SIGLAS..... | IV |
| I. INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO..... | 1 |
| 2. SÍNTESE METODOLÓGICA..... | 1 |
| 3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES..... | 2 |
| 4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 2 |
| II. ENQUADRAMENTO | 5 |
| 5. O QUE É UM EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA (<i>SPENDING REVIEW</i>)?..... | 5 |
| 6. EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE REVISÃO DA DESPESA | 9 |
| 7. IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA REVISÃO DA DESPESA..... | 12 |
| 8. TIPOLOGIAS DE REVISÃO DA DESPESA..... | 14 |
| 8.1. EXERCÍCIOS DE REVISÃO DA DESPESA SELETIVOS E ABRANGENTES | 14 |
| 8.2. EXERCÍCIOS DE REVISÃO DA DESPESA ESTRATÉGICOS E TÁTICOS | 15 |
| 8.3. EXERCÍCIOS DE REVISÃO DA DESPESA <i>TOP-DOWN</i> E <i>BOTTOM-UP</i> | 16 |
| 9. BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE EXERCÍCIOS DE REVISÃO DA DESPESA | 17 |
| III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA..... | 22 |
| 10. A REVISÃO DA DESPESA NO ÂMBITO DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA EM PORTUGAL..... | 22 |
| 11. O PROCESSO DE “ <i>EXPENDITURE REVIEW</i> ” DURANTE O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA (2013-2014) | 25 |
| 12. A REVISÃO DA DESPESA ENTRE 2016 E 2023..... | 28 |
| 12.1. O GRUPO DE TRABALHO DE REVISÃO DA DESPESA PÚBLICA DE 2016..... | 29 |
| 12.2. O EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA NO RELATÓRIO DO OE | 30 |
| 12.3. O ANEXO X..... | 37 |
| 12.4. O SISTEMA DE INCENTIVOS À EFICIÊNCIA DA DESPESA PÚBLICA..... | 42 |
| 12.5. O PROCESSO DE REVISÃO DA DESPESA NO MINISTÉRIO DA SAÚDE | 47 |
| 12.6. O EXERCÍCIO DE REVISÃO 2016-2023 À LUZ DAS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS | 56 |
| 13. O EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA INICIADO EM 2023 | 59 |
| 13.1. O NOVO MODELO DE REVISÃO DA DESPESA À LUZ DAS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS | 65 |
| 14. APRECIACÃO AO ESTADO DE MATURIDADE DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA EM PORTUGAL..... | 66 |
| 15. FACTOS SUPERVENIENTES | 70 |
| IV. CONCLUSÕES..... | 72 |
| V. RECOMENDAÇÕES | 77 |

| | |
|--|------------|
| VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 79 |
| VII. EMOLUMENTOS | 79 |
| VIII. DECISÃO | 79 |
| REFERÊNCIAS..... | 81 |
| ANEXOS | 83 |
| ANEXO 1 – METODOLOGIA | 85 |
| ANEXO 2 – EXERCÍCIOS <i>BOTTOM-UP</i> , <i>TOP-DOWN</i> E CONJUNTOS | 88 |
| ANEXO 3 – EXEMPLOS DE FERRAMENTAS, TÉCNICAS E ABORDAGENS ANALÍTICAS DE UM PROCESSO DE REVISÃO DA DESPESA | 90 |
| ANEXO 4 – IMPACTO ORÇAMENTAL DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA – 2017 – 2023 | 94 |
| ANEXO 5 – TERMOS DE REFERÊNCIA DE UM PROCESSO DE REVISÃO DA DESPESA | 95 |
| ANEXO 6 – ANÁLISE DAS INICIATIVAS PROPOSTAS ATRAVÉS DO ANEXO X..... | 97 |
| ANEXO 7 – RESPOSTAS RECEBIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO | 105 |
| <i>Ministro de Estado e das Finanças</i> | <i>105</i> |
| <i>Fernando Medina Maciel Almeida Correia, Ex-Ministro das Finanças</i> | <i>126</i> |
| <i>Carlos Manuel Félix Moedas, Ex-Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e, nessa qualidade, Ex-Coordenador da Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2011, de 11 de julho</i> | <i>127</i> |
| <i>Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.....</i> | <i>131</i> |
| <i>Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP....</i> | <i>133</i> |
| <i>Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP</i> | <i>134</i> |
| <i>Presidente do Conselho Diretivo da Autoridade Nacional do Medicamento e dos Produtos de Saúde, IP</i> | <i>144</i> |
| <i>Inspetor-Geral de Finanças.....</i> | <i>149</i> |
| <i>Diretor-Geral do Orçamento</i> | <i>171</i> |
| <i>Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças.....</i> | <i>173</i> |
| <i>Miguel Castro Coelho, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, criado pelo Despacho n.º 13445/2016, de 10 de novembro.....</i> | <i>174</i> |
| <i>João Miguel Agra Vasconcelos Leal, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa, criado pelo Despacho n.º 334/2022/MF, de 16 de novembro.....</i> | <i>175</i> |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1 - IMPACTO ORÇAMENTAL E ESTADO DE IMPLEMENTAÇÃO DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA REPORTADOS NOS PPO NO ÂMBITO DO SEMESTRE EUROPEU..... | 59 |
|--|----|

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|---|
| FIGURA 1 - ELEMENTOS DE UM EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA | 6 |
|--|---|

| | |
|--|----|
| FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DA ADOÇÃO DE PROCESSOS DE REVISÃO DA DESPESA..... | 10 |
| FIGURA 3- ESQUEMA DOS SEIS TESTES DO <i>PROGRAM REVIEW</i> DO CANADÁ DE 1994-1996..... | 11 |
| FIGURA 4 - IMPLEMENTAÇÃO DE EXERCÍCIOS DE REVISÃO DA DESPESA NOS PAÍSES DA OCDE | 12 |
| FIGURA 5 - ILUSTRAÇÃO DAS ETAPAS DE UM PROCESSO DE REVISÃO DA DESPESA..... | 13 |
| FIGURA 6 - EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E QUESTÕES RELACIONADAS COM A DEFINIÇÃO DO ÂMBITO DE UM EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA | 15 |
| FIGURA 7 - EXEMPLO DE QUESTÕES SUBJACENTES A UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA À REVISÃO DA DESPESA..... | 16 |
| FIGURA 8 - BOAS PRÁTICAS PARA EXERCÍCIOS DE REVISÃO DA DESPESA..... | 18 |
| FIGURA 9 - EXEMPLO DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA..... | 20 |
| FIGURA 10 - RELAÇÃO ENTRE A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS E A REVISÃO DA DESPESA | 24 |
| FIGURA 11 – ALINHAMENTO COM AS BOAS PRÁTICAS DE REVISÃO DA DESPESA - 2013-2014 | 27 |
| FIGURA 12 - PRINCIPAIS ELEMENTOS DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA 2016-2023..... | 29 |
| FIGURA 13 – ALINHAMENTO COM AS BOAS PRÁTICAS DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA - 2016-2023 | 56 |
| FIGURA 14 - COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO GTRD 2023 | 63 |
| FIGURA 15 - BOAS PRÁTICAS DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA - NOVO MODELO DE REVISÃO DA DESPESA..... | 65 |
| FIGURA 16 - CALENDÁRIO DO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA PARA O CICLO ORÇAMENTAL DE 2025..... | 66 |
| FIGURA 17 - PRINCIPAIS MARCOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO EXERCÍCIO DA REVISÃO DA DESPESA EM PORTUGAL..... | 66 |
| FIGURA 18 - ESQUEMA DE UM PROCESSO <i>BOTTOM-UP</i> | 88 |
| FIGURA 19 - ESTRUTURA POSSÍVEL DE UMA REVISÃO DA DESPESA CONJUNTA..... | 89 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1 - IMPACTOS ORÇAMENTAIS ESTIMADOS DAS MEDIDAS DE REVISÃO DA DESPESA (M€) | 31 |
|---|----|

ÍNDICE DE CAIXAS

| | |
|--|----|
| CAIXA 1 - CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS E SERVIÇOS PARTILHADOS..... | 32 |
| CAIXA 2 - EXEMPLOS DE INICIATIVAS DE MELHORIA DE EFICIÊNCIA E DE CONTROLO ORÇAMENTAL INCOERENTES, INCONGRUENTES E/OU INCORRETAMENTE APRESENTADAS | 41 |

RELAÇÃO DE SIGLAS

| | |
|------------|---|
| ACSS | Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. |
| AP | Administração Pública |
| BCE | Banco Central Europeu |
| CCMSNS | Centro de Controlo e Monitorização do Serviço Nacional de Saúde |
| CE | Comissão Europeia |
| CGE | Conta Geral do Estado |
| COFOG | Classificação das Funções das Administrações Públicas |
| DG ECFIN | Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia |
| DG REFORM | Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| EM-SPOS | Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde |
| ESAME | Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos |
| ESPAP | Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública |
| ESTAMO | ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A. |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GPEARI | Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças |
| GTRD 2022 | Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa, criado em 2022 |
| GTRD 2023 | Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa, criado em 2023 |
| GTRDP 2016 | Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, criado em 2016 |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| INFARMED | INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P. |
| INTOSAI | Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| m€ | Milhares de euros |
| M€ | Milhões de euros |
| MF | Ministério das Finanças |
| MoU | Memorando de Entendimento entre o Estado Português, a CE, o FMI e o BCE |
| MS | Ministério da Saúde |
| NCP | Norma de Contabilidade Pública |
| OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico |
| OE | Orçamento do Estado |
| PAEF | Programa de Assistência Económica e Financeira |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| POS | Programa Orçamental da Saúde |
| PPO | Projeto de Plano Orçamental (<i>Draft Budgetary Plan</i>) |
| PRR | Plano de Recuperação e Resiliência |
| ROE | Relatório do Orçamento do Estado |
| SIEF | Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública |
| SNC-AP | Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas |

| | |
|------|---|
| SNS | Serviço Nacional de Saúde |
| SPMS | Serviços Partilhados do Ministério da Saúde |
| TdC | Tribunal de Contas |
| ToR | Termos de Referência. Sigla do original em inglês <i>Terms of Reference</i> |
| UE | União Europeia |

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro

Auditora-Chefe
Iva Maia

EQUIPA TÉCNICA

Fernando Prego
(Auditor)

Nuno Campos Costa
(Auditor Verificador)

I. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objetivo

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2023¹ realizou-se uma auditoria de resultados ao exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*) na Administração Central.
2. O âmbito temporal da auditoria, inicialmente estabelecido para o período de 2016 a 2022, foi alargado: (i) por um lado, ao período de 2011 a 2014, por forma a contemplar a primeira experiência de introdução de um exercício similar a uma revisão da despesa, ocorrida no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a que Portugal então esteve sujeito; (ii) por outro lado, ao ano de 2023, face à significativa reformulação do exercício de revisão da despesa ocorrida nesse ano, de modo a manter a atualidade da análise efetuada e das recomendações formuladas.
3. O objetivo geral da auditoria foi apreciar se o exercício de revisão da despesa na Administração Central foi desenvolvido em conformidade com as melhores práticas internacionais e alcançou os resultados previstos, bem como apurar as perspetivas de desenvolvimento da reestruturação, em curso, daquele exercício.
4. Concorrendo para este objetivo geral, formularam-se quatro objetivos específicos:
 - Avaliar se a implementação do exercício de revisão da despesa tem sido desenvolvida em conformidade com as melhores práticas internacionais;
 - Verificar se o exercício de revisão da despesa tem vindo a ser objeto de avaliações *ex-post* quanto à sua eficiência e eficácia;
 - Apreciar o processo de revisão da despesa levado a cabo no Ministério da Saúde;
 - Concluir sobre o estado de maturidade do exercício de revisão da despesa em Portugal.

2. Síntese metodológica

5. A auditoria foi realizada de acordo com os métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e do Manual de Auditoria de Resultados do TdC, que acolhem as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)².
6. O desenvolvimento da ação apoiou-se, essencialmente, em informação recolhida junto das entidades responsáveis pelo desenho e implementação do exercício de revisão da despesa, designadamente o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e os grupos de trabalho constituídos no âmbito das diversas fases da implementação da revisão da despesa em Portugal.
7. De forma a minimizar os constrangimentos operacionais que pudessem ser causados às entidades envolvidas, na execução dos trabalhos adotaram-se meios remotos de recolha de evidência, sem prejuízo de terem sido realizadas reuniões presenciais para esclarecimentos adicionais, quando necessário.
8. A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo 1 – Metodologia.

¹ Aprovado pelo Plenário da 2.^a secção a 13 de dezembro de 2022 – Resolução n.º 5/2022.

² Nomeadamente a *GUID 3920 - The Performance Auditing Process*.

3. Condicionantes e limitações

9. No decurso da auditoria não foram observadas situações condicionantes ao normal desenvolvimento dos trabalhos, realçando-se a boa colaboração das entidades, dos dirigentes e funcionários, na disponibilização dos elementos necessários e em prestar os esclarecimentos solicitados.
10. Deve, no entanto, salientar-se que não foi obtida suficiente informação documental sobre o funcionamento e as atividades de algumas estruturas com atribuições relevantes no desenvolvimento dos exercícios de revisão da despesa. Essa dificuldade resultou do funcionamento excessivamente informal de algumas dessas estruturas, que não incluiu, por exemplo, a apresentação de relatórios dos resultados dos exercícios, comprometendo a necessária transparência e *accountability* a que a sua atuação deve estar sujeita³.
11. A auditoria teve, igualmente, dificuldade em obter informação inequívoca, consistente e completa acerca da definição, seleção e execução de medidas geradoras de ganhos de eficiência e poupanças orçamentais, bem como das suas estimativas e fundamentos, apresentando os valores fornecidos e/ou publicitados, por vezes, inconsistências significativas.

4. Exercício do contraditório

12. Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁴, o relato da auditoria foi enviado às seguintes entidades e responsáveis:
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministra da Saúde;
 - Ministro da Educação, Ciência e Inovação;
 - Fernando Medina Maciel Almeida Correia, Ex-Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional (2022-2024);
 - Mário José Gomes de Freitas Centeno, Ex-Ministro das Finanças do XXI Governo Constitucional (2015-2019) e Ex-Ministro de Estado e das Finanças do XXII Governo Constitucional (2019-2020);
 - João Rodrigo Reis Carvalho Leão, Ex-Ministro de Estado e das Finanças do XXII Governo Constitucional (2020-2022);
 - Carlos Manuel Félix Moedas, Ex-Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e, nessa qualidade, Ex-Coordenador da Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2011, de 11 de julho;
 - Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Autoridade Nacional do Medicamento e dos Produtos de Saúde, IP;
 - Inspetor-Geral de Finanças;
 - Diretor-Geral do Orçamento;

³ No seu significado primário, o conceito de *accountability* descreve uma relação na qual um indivíduo ou uma organização deve explicar e assumir a responsabilidade pelas suas ações (Sinclair, 1995 citado em Zumofen, 2022).

⁴ Na sua redação atual.



- Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças;
 - Miguel Castro Coelho, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, criado pelo Despacho n.º 13445/2016, de 10 de novembro.
 - João Miguel Agra Vasconcelos Leal, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa, criado pelo Despacho n.º 334/2022/MF, de 16 de novembro.
13. Todos os contraditados responderam, exceto os seguintes quatro:
 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação;
 - A Ministra da Saúde;
 - Mário José Gomes de Freitas Centeno; e
 - João Rodrigo Reis Carvalho Leão.
 14. Regista-se a ausência de resposta por parte dos ex-governantes na área das Finanças, uma vez que o respetivo desempenho de funções ocorreu entre 2015 e 2022, compreendendo uma parte significativa do período abrangido pela presente auditoria.
 15. Esta ausência de resposta ganha relevo considerando: (i) não ter sido produzida suficiente informação documental sobre o funcionamento e as atividades de algumas estruturas com atribuições relevantes no desenvolvimento dos exercícios de revisão da despesa; (ii) a dimensão política destes exercícios, ligada não só às decisões quanto aos seus objetivos e âmbito, mas também quanto à escolha das opções de política propostas no contexto daqueles exercícios; e (iii) a importância da manutenção de um forte apoio político, nas diferentes fases de implementação dos exercícios de revisão da despesa e respetivos processos.
 16. Exceto quanto à primeira experiência de revisão da despesa que ocorreu entre 2013-2014, durante o programa de assistência financeira, os responsáveis políticos pelo exercício no período 2016-2022 entenderam não se pronunciar sobre as observações, conclusões e recomendações resultantes da auditoria, sendo que dois deles (ministros das finanças dos XXI e XXII governos constitucionais) optaram por nem mesmo responder à notificação que lhes foi efetuada pelo Tribunal de Contas. Esta evidência suporta a conclusão de que não houve uma efetiva responsabilidade política pela implementação deste instrumento de racionalização da despesa pública, o que constitui, seguramente, um dos fatores explicativos da ausência de resultados com o exercício da revisão da despesa.
 17. Mencionar, também, a ausência de resposta por parte da Ministra da Saúde, pese embora a intenção inicial de pronúncia, expressa pelo pedido de prorrogação de prazo apresentado e a sua relevância no âmbito dos exercícios de revisão da despesa auditados. Importa desde já salientar que a despesa pública em Saúde, em especial a do Serviço Nacional de Saúde (SNS), foi, entre 2016 e 2021, o principal foco do exercício de revisão da despesa.
 18. As alegações apresentadas foram analisadas e reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.
 19. Fernando Medina Maciel Almeida Correia, o Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, o Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP e Miguel Castro Coelho, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, criado pelo Despacho n.º 13445/2016, de 10 de novembro, entenderam não tecer comentários ou apresentar observações acerca do teor do relato de auditoria no âmbito das respetivas respostas.
 20. Em relação aos contraditórios do GPEAR, da DGO e do Ministro de Estado e das Finanças, refira-se que a sua análise sinaliza dificuldades ao nível da *accountability* de cada um dos envolvidos na implementação deste exercício, em resultado da liderança difusa e falta de apropriação do exercício por parte das entidades mais relevantes no âmbito do processo



h

orçamental. Veja-se, por exemplo, o Anexo X, que deveria representar um contributo essencial para o sucesso da segunda experiência de revisão da despesa, mas que foi implementado acriticamente e subsistiu sem alterações fundamentais até 2023, apesar de se ter demonstrado claramente inoperante.

21. No seu contraditório a DGO refere que *“Importa clarificar que o “Anexo X (...) de 2017 a 2023, foi disponibilizado pela DGO no âmbito de uma linha de orientação expressa para recolha de dados com a finalidade em apreço, como instrumento de apoio ao exercício, não tendo constituído uma iniciativa da autoria da DGO” e que “A sua manutenção até 2023, decorre da manutenção da referida linha de orientação superior sobre a matéria, não tendo, como referido a sua estrutura e o tratamento de dados cabido ou sido atribuída à DGO”*. Apesar do eximir de responsabilidades por parte da DGO, é facto que foi a sua intervenção, no âmbito das suas atribuições, que operacionalizou a introdução daquele instrumento. Para além disso, através de sucessivas circulares de preparação do Orçamento do Estado, a DGO manteve o Anexo X como uma obrigação para as entidades do perímetro orçamental, mesmo sem demonstração de qualquer utilidade, a não ser servir como um mecanismo de legitimação formal da existência do exercício.
22. Ora, não sendo os detalhes da operacionalização de um instrumento técnico responsabilidade das tutelas políticas, não ficou claro, nesse contexto, a quem caberia agir no sentido de solicitar a descontinuação ou reformulação deste instrumento quando a sua inoperacionalidade foi constatada. Com a evolução do exercício para níveis de maturidade superiores, especificamente com a sua integração no processo orçamental anual, é desejável que sejam definidos mecanismos claros de *accountability* para todos os envolvidos no exercício.
23. Refira-se, ainda, que na sequência da pronúncia inicial do Ministro de Estado e das Finanças, se entendeu relevante pedir elementos adicionais, no sentido de clarificar as respostas recebidas e de obter informação acerca de factos supervenientes mencionados, com interesse para a matéria em análise. Estes factos surgem relatados no Ponto 15 do presente relatório.

II. ENQUADRAMENTO

5. O que é um exercício de revisão da despesa (*spending review*)?

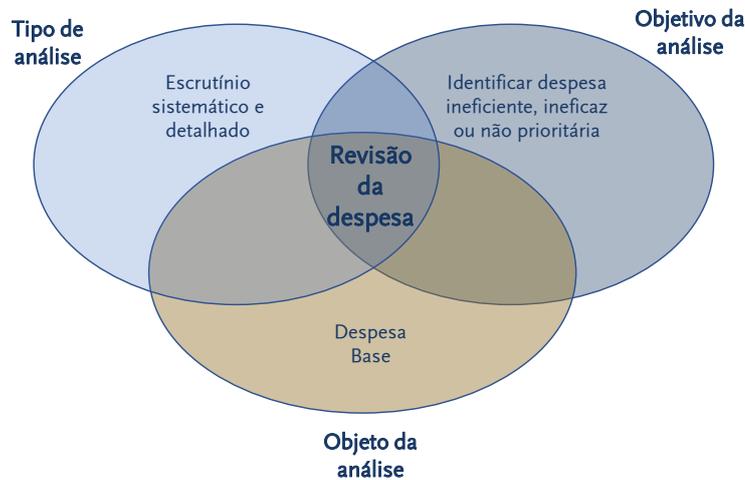
24. Um exercício de revisão da despesa consiste num escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa pública atualmente incorrida (*baseline expenditure*), doravante despesa base, com o objetivo de identificar poupanças decorrentes de melhorias na sua eficiência e oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública não prioritária, ineficiente ou ineficaz⁵ 6.
25. Esta definição remete para três componentes essenciais deste tipo de exercício:
- **O objeto de análise:** A despesa base, ou seja, a despesa pública aprovada e executada no âmbito do Orçamento do Estado (OE). Não inclui, portanto, os processos de análise de novas propostas de despesa, nem o estudo dos efeitos orçamentais e económicos da obtenção de novas receitas⁷;
 - **O objetivo da análise:** Pretende-se identificar despesa pública ineficiente, não prioritária ou ineficaz que possa ser reduzida ou para a qual se possam obter os mesmos resultados com menor uso de recursos, por forma a melhorar a qualidade da despesa pública e a promover a redução da despesa pública agregada, criando espaço orçamental para acomodar pressões emergentes, ou para o financiamento de novas iniciativas de política pública, sem prejudicar a sustentabilidade das finanças públicas.
 - **O tipo de análise:** Trata-se de uma análise detalhada e sistemática, suportada em dados fiáveis e em informação da melhor qualidade disponível sobre os custos, resultados e impactos da execução da despesa pública.

⁵ Vandierendonck (2014).

⁶ No âmbito do presente relatório a expressão “exercício de revisão da despesa” refere-se ao conjunto de atividades de revisão da despesa executadas com um objetivo comum respeitante a metas orçamentais, anuais ou plurianuais. Já a expressão “processo de revisão da despesa” é utilizada para aludir às atividades de revisão da despesa específicas a cada área de despesa alvo de revisão. Assim, tipicamente um exercício de revisão da despesa tem uma estrutura e princípios de governação comuns, com o objetivo de gerir um ou mais processos de revisão da despesa.

⁷ Embora possa incluir análises sobre as chamadas despesas fiscais, ou seja, isenções e reduções nas taxas tributárias aplicadas a determinadas populações, atividades económicas e instituições.

Figura 1 - Elementos de um exercício de revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria, com base em Doherty e Sayegh (2022) e Vandierendonck (2014).

26. O exercício de revisão da despesa analisa, de forma sistemática e detalhada, a despesa pública executada, e fornece aos decisores políticos informação que lhes permita decidir sobre qual o nível de financiamento adequado a afetar, no futuro, às intervenções públicas analisadas em cada processo de revisão.
27. Pese embora se revista de uma forte componente analítica, a revisão da despesa não se limita a um mero exercício técnico de análise, nem termina com a emissão de um relatório contendo diagnósticos e propostas de opções de política.
28. O seu objetivo último – a concretização de poupanças e ou ganhos de eficiência – exige a implementação das opções selecionadas. Como tal, deve ser realizada a monitorização dessa implementação, de modo a assegurar que a revisão da despesa se traduz em resultados efetivos e deve avaliar-se em que medida as estimativas de poupança se vieram a materializar.
29. A revisão da despesa, pese embora inclua necessariamente uma componente técnica, é um exercício de decisão política, de escolha entre opções de política. A componente técnica e de análise apenas se destina a informar esse processo de decisão e a permitir, *a posteriori*, a sua avaliação.
30. O conceito de despesa base é crucial em todo o exercício de revisão da despesa. Em causa está a despesa executada, assim como as projeções sobre o nível de despesa previsto num cenário de políticas invariantes, ou seja, em que não são tomadas medidas específicas para alterar aspetos fundamentais de uma política ou atividade pública, como a forma de provisão e os níveis de serviço ou benefícios fornecidos. É por comparação com a despesa base e as suas projeções que se apuram as poupanças orçamentais obtidas com os processos de revisão da despesa.
31. O processo convencional de preparação do OE favorece a continuidade do financiamento às atividades em execução, mesmo quando esse financiamento não é justificado, ao privilegiar a discussão de novas iniciativas geradoras de despesa em detrimento da discussão sobre a manutenção da despesa executada. Geram-se, assim, ineficiências na afetação do financiamento às diversas intervenções públicas e pressões para o crescimento do financiamento público decorrente do aumento da despesa pública, seja por via do aumento das receitas fiscais, seja do endividamento.
32. Exercícios de revisão da despesa bem conduzidos constituem uma resposta àquelas ineficiências e pressões, gerando informação que permite promover a melhoria no alinhamento da despesa aprovada no OE com os objetivos de política definidos.



h

33. Uma análise da despesa pública deve ter em conta a intervenção concreta que se pretende financiar e o impacto que se pretende obter. O financiamento público (e a execução) de uma intervenção pública pode não se justificar quando esta deixa de ser necessária ou prioritária, na medida em que:
- Se tornou obsoleta, porque a causa inicial foi objeto de resposta adequada ou deixou de se manifestar;
 - Se tornou redundante, porque existem outras intervenções ou políticas que proporcionam melhor resposta ao problema em causa;
 - É ineficaz e ineficiente, porque o impacto sobre o problema ou necessidade pública se revelou nulo ou marginal ou não se consegue estabelecer um nexo de causalidade entre os meios afetos e os objetivos definidos;
 - Se revela inconsistente ou mesmo contrária a outros objetivos de política considerados mais importantes, incluindo o da sustentabilidade orçamental.
34. Essa análise exige informação de suporte que abranja dados acerca dos custos, resultados e impactos da ação das instituições e das políticas públicas. A ausência dessa informação e do seu tratamento sistemático constrange a correta afetação do financiamento público aos programas e políticas que geram mais benefícios, mantendo em execução programas e políticas cujo financiamento não é justificado ou que se revelam não prioritários.
35. Se considerarmos a avaliação de políticas públicas como a análise do impacto da ação das autoridades públicas com o objetivo de:
- Definir e medir, com base em dados empíricos, uma intervenção pública e os seus impactos sobre as populações alvo e as suas necessidades;
 - Gerar evidências que permitam aos decisores políticos concluir sobre se a intervenção pública foi ou não bem-sucedida;
 - Melhorar a intervenção com base em alterações estratégicas na condução da intervenção pública ou no ajustamento nos recursos operacionais que lhe são afetos.
- Verifica-se que a componente analítica do exercício de revisão da despesa é, na prática, uma forma de avaliação de políticas públicas, centrada na identificação de áreas em que o financiamento público não se encontra alinhado com as prioridades políticas do Governo ou em que se podem obter melhores resultados e impactos, dado o nível de financiamento dos programas, políticas ou entidades sujeitas a essa avaliação⁸.
36. Os exercícios de revisão da despesa, enquanto instrumento de gestão financeira pública, surgiram em diversos países, em momentos em que as pressões para a consolidação orçamental através da redução da despesa pública agregada eram significativas, ou em que ocorreu uma mudança de ciclo político. Nesse contexto, normalmente, são conduzidas revisões da despesa que incidem sobre componentes abrangentes ou a totalidade das despesas públicas⁹.
37. Em contextos de elevada pressão orçamental, os exercícios de revisão da despesa oferecem uma alternativa a cortes indiscriminados e/ou reduções da despesa pública transversais, na medida em que pressupõem a existência de um estudo preliminar, de identificação de áreas específicas em que a despesa pública não é prioritária, não está a ser executada convenientemente e da qual resultam menores benefícios públicos, podendo assim ser

⁸ Vandierendonck (2014).

⁹ Este é, por exemplo, o caso do Reino Unido, em que a primeira revisão da despesa foi implementada em 1998, na sequência da mudança na liderança do Governo, devido à vitória nas eleições gerais de 1997 do Partido Trabalhista, após 18 anos de Governo do Partido Conservador. Alterações na composição e no apoio parlamentar ao Governo estão, normalmente, associadas a alterações nas prioridades quanto à despesa a executar.



h

reduzida com menor prejuízo para a ação e funções do Estado e para o impacto das suas políticas.

38. De igual modo, os exercícios de revisão da despesa podem também constituir-se como uma alternativa ou um complemento ao aumento da tributação e das receitas fiscais, como forma de repor a sustentabilidade orçamental, evitando ou minorando os efeitos perniciosos de processos de ajustamento orçamental (políticas contracionistas) sobre a economia, nas fases baixas do ciclo económico.
39. Embora os exercícios de revisão da despesa possam parecer um instrumento especialmente atrativo em situações de crise orçamental, é pela sua aplicação regular e institucionalização que os mesmos produzem maiores benefícios. Com efeito, contrariamente aos cortes transversais na despesa e ao aumento das receitas fiscais, os ganhos decorrentes da condução regular de revisões da despesa são geralmente parciais e progressivos, materializando-se ao longo de vários ciclos orçamentais anuais¹⁰.
40. Os exercícios de revisão da despesa conduzidos de forma regular são geralmente mais seletivos e versam tipologias de despesa pública previamente escolhidas em função dos objetivos orçamentais de cada país. Estes exercícios promovem a qualidade da despesa pública, de forma contínua, gerando poupanças com base na melhoria da eficiência e eficácia da despesa pública executada e na supressão do financiamento de intervenções que não criam benefícios públicos suficientes.
41. A literatura especializada nesta matéria indica que este instrumento deve ser integrado nos ciclos anuais de preparação dos Orçamentos do Estado, na medida em que contribui para melhorar a informação que está na base da preparação desses orçamentos, promove um melhor controlo da despesa pública agregada e facilita a prossecução dos objetivos orçamentais, de curto e de médio prazo, contribuindo para a prevenção da existência e acumulação de desvios significativos em relação a esses objetivos¹¹.
42. Em países sujeitos a disciplina orçamental, com base em regras sobre saldos orçamentais e crescimento da despesa pública, como é o caso de Portugal, a revisão da despesa pode também assumir-se como elemento facilitador do cumprimento dessas regras, reforçando deste modo a credibilidade (interna e externa) da política orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas.
43. A realização de exercícios de revisão da despesa pode ainda auxiliar a redirecionar a despesa pública, de modo a dar resposta a necessidades emergentes no âmbito das políticas públicas e a minimizar riscos para a sustentabilidade futura das finanças públicas. É possível, por exemplo, integrar uma perspetiva de género na condução dos processos de revisão da despesa, que incluiriam, neste caso, análises sobre os impactos das políticas financiadas pelo OE, de modo a identificar as mais benéficas (ou menos prejudiciais) para o objetivo da igualdade de género.
44. O facto do exercício de revisão da despesa se constituir como instrumento auxiliar quer da sustentabilidade orçamental, quer da melhoria na afetação da despesa às diversas necessidades públicas, torna claro que, além da componente técnica, é indispensável o envolvimento dos decisores políticos, os únicos mandatados a tomar as decisões sobre que políticas, instituições e programas devem beneficiar de prioridade no acesso ao financiamento público.
45. Os exercícios de revisão da despesa, como salienta uma nota técnica da Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia (DG ECFIN) de 2019, também podem desempenhar um papel instrumental na promoção da eficiência do investimento

¹⁰ A par com a necessidade de desenvolver análises detalhadas da despesa base e de formular opções de política conducentes a poupanças orçamentais e ou ganhos de eficiência, a implementação deste tipo de exercícios de natureza seletiva pode envolver alterações legislativas e transformações na organização de instituições públicas e, conseqüentemente, uma maior morosidade na produção de efeitos.

¹¹ Por exemplo: Doherty e Sayegh (2022), Tryggvadottir (2022), e Vandierendonck (2014).

público, incluindo o necessário para prosseguir os objetivos políticos associados às políticas ambientais, à transição climática e neutralidade carbónica¹².

46. O contributo da revisão da despesa para a consolidação orçamental e controlo do crescimento da despesa pública agregada permite que este exercício também possa ser um instrumento de resposta às pressões futuras sobre essa despesa, incluindo as decorrentes da transição demográfica.
47. Neste âmbito, o *Ageing Report* de 2024 da Comissão Europeia, no seu cenário base aponta para que, entre 2022 e 2045, a despesa pública em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), em Portugal, aumente em 2,9 pontos percentuais na área das pensões, em 0,7 pontos percentuais na área da saúde e em 0,3 pontos percentuais na área dos cuidados continuados. Para assegurar o financiamento desse acréscimo de despesa poderá ser necessário aumentar as receitas fiscais. Em alternativa, ou de forma complementar, poderão ser identificadas, através do exercício de revisão da despesa, áreas em que a despesa possa ser eliminada ou reduzida, criando margem para que o financiamento libertado possa ser redirecionado para responder às pressões orçamentais decorrentes da transição demográfica.
48. A adoção de exercícios de revisão da despesa pelos países da Zona Euro foi recomendada explicitamente pelo Eurogrupo em 2016. Segundo o comunicado de 9 de setembro de 2016:

“A revisão da despesa fornece um meio complementar de apoio à responsabilidade orçamental através da revisão das prioridades da despesa pública e pode contribuir para que a composição do Orçamento do Estado seja mais promotora do crescimento económico. Tem particular relevância na Zona Euro, onde a implementação de políticas orçamentais saudáveis é de interesse comum (...). Numa época de elevado endividamento público (...), há maior necessidade do que nunca de assegurar que o dinheiro dos contribuintes é usado de forma eficiente. Portanto, o Eurogrupo recomenda aos Estados Membros da Zona Euro que desenvolvam ativamente exercícios de revisão da despesa”¹³.

6. Evolução dos processos de revisão da despesa

49. A utilização de exercícios de revisão da despesa como instrumentos de gestão orçamental tem raízes na década de 80 do século XX¹⁴, na Dinamarca¹⁵ e nos Países Baixos¹⁶, com o objetivo de corrigir desequilíbrios orçamentais significativos.

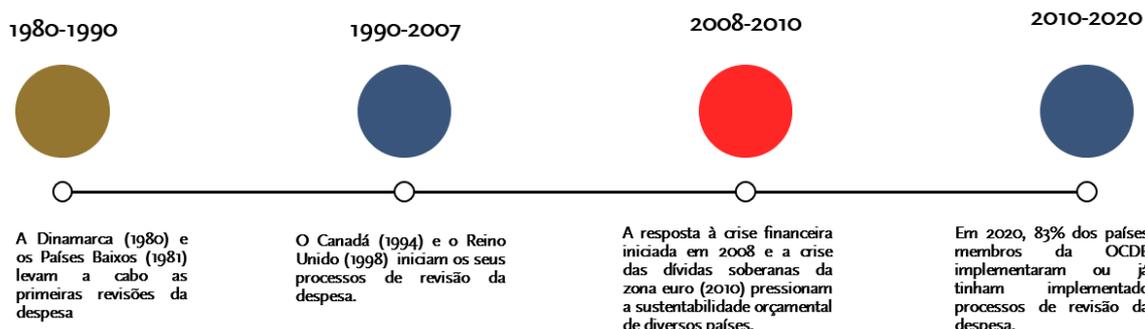
¹² European Commission (2019).

¹³ [Eurogroup statement - thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation.](#)

¹⁴ Na literatura académica sobre revisão da despesa não existe consenso sobre quais as experiências iniciais que se podem considerar, efetivamente, como exercícios de revisão da despesa, segundo as definições atuais. Por exemplo, Catalano e Erbacci (2018) consideram que as primeiras experiências de revisão da despesa foram implementadas nos anos 90 do séc. XX, nomeadamente no Canadá (1994), na Austrália (1995) e no Reino Unido (1998), enquanto Robinson (2014) defende que até 2008 apenas a Dinamarca (1980), os Países Baixos (1981) e a Finlândia (1995) tinham implementado exercícios de revisão da despesa. Dado o âmbito do presente documento faz-se uso das definições mais abrangentes que consideram todos os casos referidos como experiências de revisão da despesa.

¹⁵ Na Dinamarca o rácio entre a dívida pública e o PIB aumentou de 25,5% para 51,7% entre 1978 e 1981 e os pagamentos associados aos juros da dívida pública aumentaram de 2,1% do PIB para 5% do PIB no mesmo período. Fonte: Base de dados [Public Finances in Modern History](#) do FMI.

¹⁶ Nos Países Baixos, entre 1978 e 1982 o défice orçamental aumentou de 2% para 6% do PIB e a dívida pública aumentou de 38,1% para 52,5% do PIB. Fonte: Base de dados [Public Finances in Modern History](#) do FMI.

Figura 2 - Evolução da adoção de processos de revisão da despesa

Fonte: Elaboração própria, com base em diversa literatura sobre o tema¹⁷ e no questionário da OCDE sobre *spending review* de 2020¹⁸.

50. Nos Países Baixos, estas formas iniciais de revisão da despesa, designadas como "*Reconsideration Procedures*", consistiam numa análise efetuada numa perspetiva de base zero, ou seja, em que os programas públicos eram sujeitos a uma revisão profunda, excluindo todas as restrições decorrentes da legislação, acordos e políticas vigentes¹⁹. Com base nos resultados da revisão eram especificadas propostas de decisão, que poderiam ser de três tipos:
- Relacionadas com a eficiência e a eficácia - com o objetivo de obter poupanças nos fatores de produção, mantendo constantes os níveis de produção anteriores;
 - Relacionados com a afetação de recursos - com o objetivo de melhorar os procedimentos de distribuição dos recursos, recorrendo à descentralização, privatização, aumento dos preços e tarifas ou através da desregulação;
 - Relacionadas com a produção - propondo a diminuição dos níveis de produção.
- Era exigido que pelo menos uma das propostas apresentadas gerasse, no mínimo, nos quatro anos seguintes, poupanças de 20% em relação às dotações de anos anteriores.
51. Na década de 90 do séc. XX, desenvolveram-se duas novas experiências de introdução de exercícios de revisão da despesa: no Canadá, em 1994 e no Reino Unido em 1998. Estes dois processos foram, no entanto, mais abrangentes do que as duas experiências anteriores (Dinamarca e Países Baixos). Em ambos os casos as despesas sujeitas a revisões consistiam em partes substanciais da despesa total.
52. No Canadá, as motivações foram, à semelhança das duas experiências iniciais (Dinamarca e Países Baixos), dificuldades ao nível da sustentabilidade orçamental²⁰. Devido a essas dificuldades, em 1994 e 1996, o Canadá implementou o chamado "*Program Review*", o qual implicou uma alteração significativa da ação do Estado Federal e acabou por levar à obtenção de saldos orçamentais positivos e à diminuição substancial da dívida pública e da despesa com o pagamento de juros, nos anos subsequentes e até à crise financeira de 2007-2008²¹.
53. Este exercício de revisão da despesa foi desenhado para responder, essencialmente, a duas questões: como decidir que programas e atividades geridas pelo Governo Federal seriam

¹⁷ Catalano e Erbacci (2018), Kraan (1984) e Robinson (2014).

¹⁸ [2020 OECD Spending Review Survey](#).

¹⁹ Kraan (1984).

²⁰ Entre 1990 e 1994, o rácio entre a dívida pública e o PIB no Canadá aumentou 22,8 pontos percentuais, de 75,2% para 98% do PIB. Em 1994 a despesa com juros da dívida pública atingia os 9% do PIB, correspondendo a cerca de 18% da despesa pública total. Fonte: Base de dados [Public Finances in Modern History](#) do FMI.

²¹ Em 2007 o rácio entre a dívida pública e o PIB no Canadá era de 66,9% e a despesa com o pagamento de juros foi de 3,9% do PIB. Base de dados [Public Finances in Modern History](#) do FMI.

mantidas e como decidir sobre a gestão financeira dos programas e atividades subsistentes²². Quase toda a despesa do Estado Federal foi avaliada. Um dos instrumentos de análise foi um conjunto sequencial de seis testes, para avaliar se cada programa e política pública deveriam continuar a ser financiados e, em caso afirmativo, qual o nível de financiamento adequado.

Figura 3- Esquema dos seis testes do *Program Review* do Canadá de 1994-1996



Fonte: Tellier (2022).

- Até 2008, apenas um conjunto muito limitado de países da OCDE tinha implementado exercícios de revisão da despesa²³. No entanto, após a crise financeira global, iniciada em 2008 nos Estados Unidos da América, as finanças públicas da maioria dos países mais desenvolvidos ficaram sob pressão devido à necessidade de implementar medidas de apoio aos sistemas financeiros e às economias nacionais. A essa crise seguiu-se a crise das dívidas soberanas, sobretudo centrada na União Europeia, que também contribuiu para dar novo impulso à implementação deste instrumento.
- Na sequência destas crises, foram reforçados os mecanismos de controlo do volume, do crescimento e da qualidade da despesa pública. Passou a analisar-se, de forma mais assertiva, a despesa pública existente, normalmente menos escrutinada do que as novas propostas de despesa, e desenvolveram-se mecanismos que permitiam aferir quais as áreas prioritárias para as quais deveriam ser afetos os recursos públicos disponíveis.
- Segundo o questionário da OCDE de 2016 sobre *performance budgeting*, 20 países membros indicaram estar a implementar ou terem implementado no passado exercícios de revisão da despesa e outros cinco referiram estar a considerar a sua implementação. No mais recente questionário daquela organização acerca da revisão da despesa²⁴, realizado em 2020, eram já

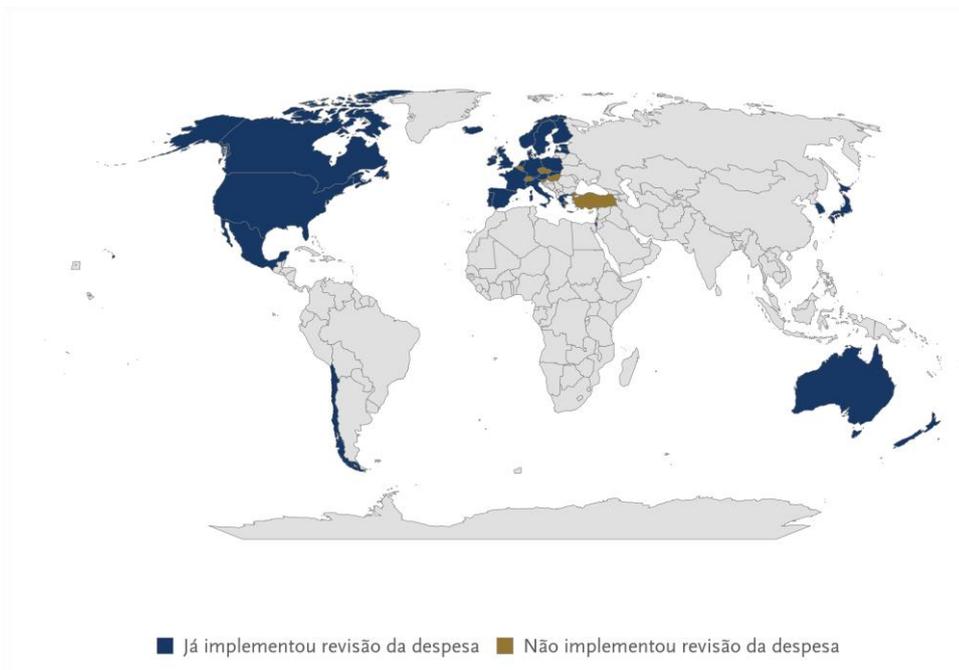
²² Tellier (2022).

²³ Segundo o questionário da OCDE sobre *performance budgeting* de 2016, apenas três países responderam ter implementado exercícios de revisão da despesa em 2007: a Dinamarca, os Países Baixos e o Reino Unido.

²⁴ [OECD 2020 Spending Review Survey](#).

30 os países que indicaram estar a implementar, ou terem implementado, em anos anteriores, exercícios de revisão da despesa.

Figura 4 - Implementação de exercícios de revisão da despesa nos países da OCDE



Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas ao questionário da OCDE de 2020 acerca da revisão da despesa ([OECD 2020 Spending Review Survey](#)). As respostas podem ser consultadas em [Spending Review \(oecd.org\)](#).

7. Implementação e execução da revisão da despesa

57. As experiências históricas de implementação de exercícios de revisão da despesa demonstram que fatores de natureza conjuntural e específicos de cada país desempenham um papel fulcral no modelo de implementação escolhido²⁵.
58. A literatura sobre revisão da despesa destaca a obtenção de apoio político explícito como um dos fatores críticos de sucesso na adoção deste tipo de instrumento de gestão financeira pública.
59. A sua estruturação implica a definição de objetivos globais plurianuais, bem como a escolha de uma estrutura organizacional responsável pela definição, acompanhamento e avaliação dos processos individuais de revisão da despesa, capaz de assegurar a sua qualidade técnica e o alinhamento dos seus contributos com os objetivos globais do exercício. Idealmente, esta estrutura deve manter alguma estabilidade ao longo dos anos, de forma a assegurar a consistência na execução do exercício. Também assume importância a definição de mecanismos de monitorização de resultados e de avaliação globais.
60. A execução do exercício de revisão da despesa concretiza-se através de processos individuais, os quais podem envolver mais do que um ministério setorial. Cada processo individual de

²⁵ A literatura científica sobre a revisão da despesa tende a não distinguir de forma clara a implementação do exercício de revisão da despesa e a execução dos processos de revisão da despesa individuais. No entanto, no âmbito de uma auditoria de resultados, em que se procuram identificar relações causa-efeito com influência na economia, eficiência e eficácia das atividades auditadas, essa distinção torna-se relevante. Dado que o objeto da auditoria é o exercício global, é necessário distinguir os contributos para os resultados obtidos que decorrem de elementos estruturais comuns e os contributos decorrentes de fatores específicos à execução de cada processo individual.

revisão da despesa é constituído por etapas, executadas de forma sequencial. Embora não exista um modelo universal aplicável a todas as revisões e a todos os países, um modelo indicativo pode ser o ilustrado na figura seguinte.

Figura 5 - Ilustração das etapas de um processo de revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria com base em documentação da OCDE, no âmbito da assistência técnica prestada a Portugal em 2023, para reestruturação do exercício de revisão da despesa, através de projeto desenvolvido ao abrigo da iniciativa DG-REFORM (*Directorate-General for Structural Reform Support*), da Comissão Europeia (CE).

61. A primeira etapa, corresponde à escolha dos tópicos específicos sujeitos a revisão da despesa. De acordo com os objetivos globais do exercício, e considerando os objetivos orçamentais, é definido o âmbito da revisão da despesa.
62. Na segunda etapa, definem-se os parâmetros dos processos de revisão da despesa a executar. São definidos os calendários de execução e o que deve ser entregue aquando da conclusão do trabalho. São formados grupos de trabalho para os tópicos selecionados e reunidos os recursos necessários para a execução do processo de revisão da despesa.
63. Esta segunda etapa é normalmente formalizada através de termos de referência. Trata-se de um documento que enquadra o trabalho a executar especificamente para cada tópico de revisão identificado. O exemplo de um Termo de Referência pode ser consultado no Anexo 5 – Termos de referência de um processo de revisão da despesa.
64. A terceira etapa, que corresponde ao trabalho técnico de formulação das opções de política e recomendações, conclui-se com a elaboração dos respetivos relatórios e pode ser dividida em três subfases:
 - Diagnóstico – A despesa base é analisada detalhadamente, assim como o seu desempenho e a razão da sua existência e manutenção. São recolhidos e analisados dados sobre os custos e os seus determinantes, formas de financiamento, recursos utilizados, processos, objetivos, populações-alvo e impactos. Um bom diagnóstico, baseado em informação sólida, é um fator crítico de sucesso, dado que promove a recolha e análise de evidência empírica que

suporta a necessidade e condições da execução da despesa analisada e reduz a controvérsia sobre as opções de política a adotar.

- Formulação de opções de política– São estudadas alternativas de política. O potencial de poupanças e ganhos de eficiência de cada alternativa é analisado. Podem definir-se cenários e propor mais do que uma opção de política, especificando os respetivos custos e benefícios esperados;
 - Análise da viabilidade – É um fator importante para a decisão, que pode incluir múltiplos critérios, como por exemplo, a necessidade de implementar alterações legislativas, a existência de resistência social ou administrativa à implementação das reformas propostas, a necessidade de formação e implementação de mudanças tecnológicas, a demora na produção e aferição dos impactos ou a previsão de externalidades negativas sobre outras políticas.
65. O trabalho técnico que caracteriza esta terceira etapa conclui-se com a elaboração de um relatório com propostas de decisão. Segue-se a quarta etapa, correspondente à tomada de decisão. Com base nos relatórios técnicos elaborados, cabe ao Governo escolher quais as propostas de política a implementar.
66. Uma vez decididas quais as opções de política a adotar, a etapa seguinte consiste na sua implementação e monitorização. As medidas necessárias à materialização das opções escolhidas devem ser concretizadas de forma a assegurar a *accountability* dos seus responsáveis.
67. Nesta etapa, os principais riscos prendem-se com a falta de apoio político à implementação das reformas aprovadas e com a execução parcial ou adulterada das decisões tomadas.
68. Um processo de revisão da despesa não é apenas um exercício técnico que termina com a emissão de um relatório. O seu objetivo último – a concretização de poupanças e ou ganhos de eficiência – exige a implementação das opções de política escolhidas. Como tal, deve ser realizada a sua monitorização, de modo a assegurar que a revisão da despesa se traduz em resultados efetivos.
69. A avaliação constitui a última etapa do processo. Trata-se de uma avaliação *ex-post*. Devem ser comparados os níveis de despesa executados, após a implementação das opções de política, com as estimativas da despesa base, para aferir quais as poupanças orçamentais efetivamente obtidas.
70. No âmbito do exercício, após alguns anos de execução dos processos de revisão, deve realizar-se uma análise crítica do desempenho da estrutura estabelecida para a execução do exercício, por forma a detetar e corrigir eventuais disfunções.

8. Tipologias de revisão da despesa

8.1. Exercícios de revisão da despesa seletivos e abrangentes

71. Os exercícios de revisão da despesa podem ser classificados em função do seu âmbito ou abrangência: (i) designam-se como seletivos os exercícios de âmbito mais restrito, centrados apenas num conjunto de tipos de despesa, programas ou políticas públicas, selecionados de acordo com limitações legais e objetivos específicos; (ii) já os exercícios que abrangem grande parte ou mesmo a totalidade da despesa pública agregada são considerados abrangentes²⁶.
72. Os últimos, mais complexos e exigentes em recursos, normalmente não são implementados todos os anos, dado que não existem ganhos significativos em rever anualmente as mesmas

²⁶ Os exercícios inicialmente desenvolvidos pela Dinamarca e pelos Países Baixos, anteriormente referidos, são exemplos de exercícios seletivos. Já a experiência canadiana entre 1994-1996 traduz um exercício de carácter abrangente.

despesas. A implementação regular de processos seletivos, desde que abranja componentes expressivas da despesa total, pode constituir uma alternativa e permitir rever a totalidade ou a maior parte da despesa num período de quatro ou cinco anos.

73. A escolha do âmbito é uma decisão estratégica fundamental e pode depender de diversos critérios e da resposta a questões como as exemplificadas na figura seguinte:

Figura 6 - Exemplos de critérios e questões relacionadas com a definição do âmbito de um exercício de revisão da despesa



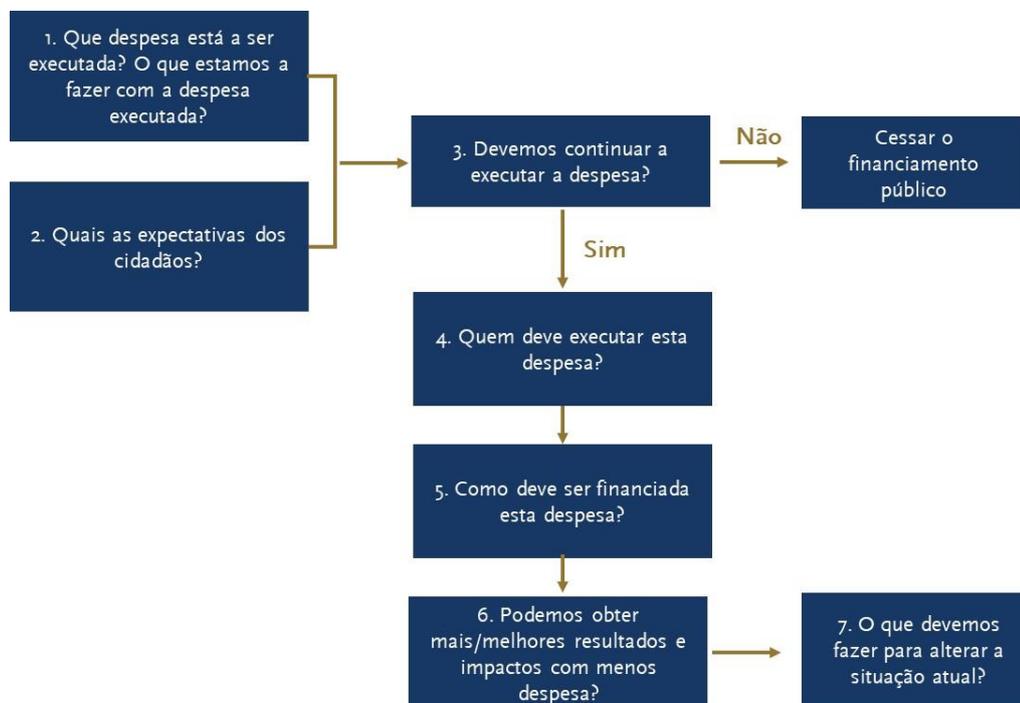
Fonte: Elaboração própria com base em Vandierendonck (2014).

8.2. Exercícios de revisão da despesa estratégicos e táticos

74. Uma segunda forma de classificar os exercícios de revisão da despesa é quanto aos seus principais objetivos e ao tipo de poupanças que se privilegiarão.
75. Uma primeira abordagem é a abordagem estratégica, na qual o foco da revisão da despesa é a aferição da prioridade da despesa pública executada, ou seja, procura analisar-se o próprio fundamento da decisão de financiamento de programas, políticas e instituições públicas. Não se pretende, necessariamente, diminuir o nível de despesa agregada total, embora esse também possa ser um objetivo, mas sobretudo melhorar o alinhamento do financiamento público com as prioridades do Governo.
76. A despesa pública executada pode já não ser prioritária quando os problemas ou questões a que procura dar resposta perderam relevância, se tornou obsoleta, as iniciativas que financia são redundantes ou ineficazes, bem como quando se revela inconsistente ou até contraproducente em relação a outras políticas públicas.

77. Este tipo de abordagem envolve colocar uma série de questões sobre a natureza, prioridade e melhor forma de execução dessa despesa, como as exemplificadas na figura seguinte.

Figura 7 - Exemplo de questões subjacentes a uma abordagem estratégica à revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria com base em documentação da missão de apoio técnico a Portugal do Fundo Monetário Internacional (FMI), de 2012.

78. O segundo tipo de abordagem é a abordagem tática. Esta procura, essencialmente, aumentar a eficiência da despesa pública, gerando maior valor para os cidadãos, através da otimização da relação entre o financiamento público e o seu impacto.
79. Maior eficiência significa que:
- Um impacto semelhante pode ser gerado com menor nível de financiamento, ou um impacto maior pode ser gerado com o mesmo nível de financiamento;
 - O nível de serviço pode ser reduzido de forma marginal (diminuição pouco significativa do impacto) mas gerar poupanças muito significativas.
80. Este tipo de abordagem tem como foco essencial os processos de produção, a sua simplificação e a melhoria do desempenho dos serviços públicos. Pode envolver, por exemplo, a adoção de modelos de serviços partilhados entre instituições públicas.

8.3. Exercícios de revisão da despesa *top-down* e *bottom-up*

81. Os exercícios de revisão da despesa podem ainda ser classificados em função da maior ou menor centralidade assumida pelo Ministério das Finanças (MF) na identificação de opções de poupança e do modelo de articulação e papel assumido pelos vários ministérios sectoriais. (Vide Anexo 2 – Exercícios *bottom-up*, *top-down* e conjuntos)
82. Assim, nos exercícios designados como *bottom-up*, compete aos ministros setoriais a responsabilidade maior na identificação de opções de poupança, posteriormente submetidas



h

para decisão ao ministro das finanças ou ao chefe do governo, que tipicamente lideram este tipo de exercícios²⁷.

83. A prática tem demonstrado que os exercícios do tipo *bottom-up* se adequam particularmente a abordagens de âmbito abrangente. Sendo mais exigentes em informação do que os exercícios seletivos, o envolvimento direto dos ministérios setoriais garante o acesso a informação específica acerca dos programas, iniciativas e ou políticas a rever.
84. Nos processos classificados como *top-down*, os responsáveis pela liderança do processo, normalmente o ministro das finanças ou a chefia do governo, assumem quer o papel de definição dos objetivos e âmbito, quer a realização das tarefas técnicas inerentes à revisão da despesa.
85. As equipas técnicas são, maioritariamente, compostas por elementos do MF, embora possa existir alguma colaboração técnica por parte de elementos dos ministérios setoriais, em áreas da sua competência. A adoção das iniciativas propostas não carece do acordo dos ministérios setoriais, sendo decidida a um nível superior.
86. É também possível implementar processos de revisão da despesa conjuntos. Nestes processos, implementados, por exemplo, na Dinamarca e nos Países Baixos, a componente técnica é executada por equipas conjuntas do MF e dos ministérios setoriais e as decisões sobre a implementação das medidas geram opções de poupança conjuntas.
87. Em última análise, a decisão sobre que tipo de estrutura definir para um processo de revisão da despesa, depende tanto de fatores políticos como de fatores operacionais. A estrutura do governo, a disponibilidade e assimetria de informação, entre o MF e os ministérios setoriais, e a dimensão e celeridade das poupanças a obter, são condicionantes a considerar nesta decisão.

9. Boas práticas internacionais na implementação de exercícios de revisão da despesa

88. A experiência acumulada na implementação de exercícios de revisão da despesa já tem mais de trinta anos. Com base na análise dessas experiências, especialistas ligados a organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Comissão Europeia (CE) têm vindo a estudar os fatores críticos de sucesso para a implementação daqueles exercícios.
89. Embora seja claro que os exercícios de revisão da despesa são condicionados pelas especificidades dos sistemas de gestão financeira pública (*public financial management*) de cada país, é possível identificar um conjunto de características comuns em experiências bem-sucedidas e mais desenvolvidas.
90. A OCDE identifica sete boas práticas relacionadas com os exercícios de revisão da despesa, conforme indicado na figura seguinte.

²⁷ A componente analítica e de formulação das opções de poupança é executada por equipas ou grupos de trabalho, em cada um dos ministérios, com pouca ou nenhuma intervenção por parte do MF (Robinson, 2014).

Figura 8 - Boas práticas para exercícios de revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria a partir de Tryggvadottir (2022).

91. Estas boas práticas abrangem todo o exercício de revisão da despesa, desde a conceção e estruturação, até à implementação das recomendações e avaliação dos resultados.

1. Formular objetivos claros e especificar o âmbito da revisão da despesa

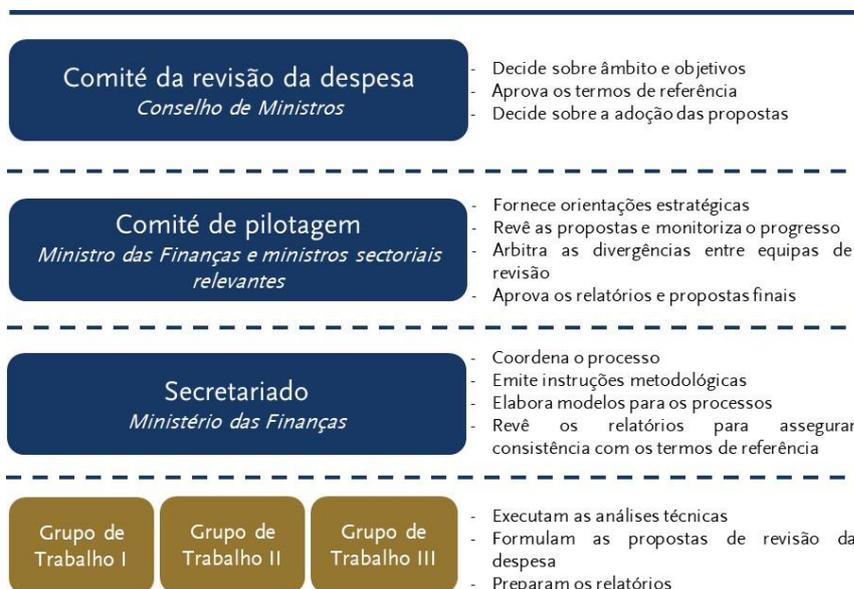
92. A formulação de objetivos claros é essencial. Esses objetivos podem passar pela redução do volume de despesa pública agregada, pelo reforço de financiamento de áreas consideradas prioritárias por contrapartida da redução de áreas menos importantes ou por tornar a despesa mais eficaz em áreas específicas. Cabe à liderança política do processo, normalmente o MF, definir esses objetivos.
93. Como forma de manter o foco durante o processo, a definição de um objetivo quanto às poupanças a identificar é benéfica.
94. A elaboração de termos de referência constitui o instrumento de eleição para tornar claros os objetivos a alcançar. Os termos de referência devem também enquadrar todo o processo a desenvolver, incluindo o âmbito, principais tarefas, estrutura organizacional, acesso à informação, calendário de execução, marcos e resultados esperados, assim como os recursos necessários.
95. O âmbito do exercício também deve ser claro, desde o início, de modo a mantê-lo alinhado com os objetivos definidos e evitar a dispersão de esforços e recursos. Por exemplo, não devem existir dúvidas sobre se se trata de um exercício de revisão abrangente ou seletivo, nem sobre quais as despesas a analisar e os ministérios a envolver.
96. A institucionalização e a realização regular de exercícios de revisão da despesa permitem adotar uma abordagem estratégica quanto ao planeamento do âmbito das revisões de cada ano, facilitando a cobertura de diversas áreas de despesa ao longo de um ciclo legislativo, dado que a execução de exercícios de revisão abrangentes nem sempre é viável, ou mesmo desejável.

2. Especificar os papéis da liderança política e dos serviços públicos

97. As decisões quanto aos objetivos e ao âmbito das revisões da despesa a executar são decisões políticas, mas a manutenção de um apoio político forte é necessária ao longo de todas as suas etapas, incluindo as fases da implementação das recomendações, da avaliação dos resultados e *accountability* do exercício.
98. Historicamente, verifica-se que o apoio aos exercícios de revisão é maior no início dos mandatos dos governos e tende a enfraquecer quando as decisões sobre as recomendações de política têm de ser implementadas.
99. É também fulcral manter os ministérios setoriais alinhados com os processos de revisão da despesa. Por vezes, a manutenção do compromisso dos ministérios setoriais implica o desenvolvimento de incentivos específicos para esse efeito, como a possibilidade de reafecção de parte das poupanças identificadas para outras iniciativas de política, dentro dos próprios ministérios.
100. Na revisão da despesa, os papéis políticos e técnicos devem estar claramente separados. Depois de definidos politicamente os objetivos, o âmbito, os recursos, o calendário e os resultados previstos, a execução dos processos de revisão, ou seja, a realização das análises, a construção dos cenários das propostas para decisão e a implementação das opções políticas seguidas é desenvolvida, a um nível técnico, por trabalhadores da Administração Pública (AP).
101. Estes processos são especializados e intensivos no uso de recursos humanos. É essencial que, quer os trabalhadores do MF, quer os funcionários dos ministérios que tutelam as áreas selecionadas para revisão, tenham os conhecimentos técnicos necessários para executar o processo de revisão.

3. Definir estruturas de governança claras

102. O envolvimento e responsabilidades dos atores no exercício de revisão da despesa deve ser enquadrado numa estrutura de governança clara, usualmente definida nos termos de referência.
103. A intervenção do MF é, normalmente, central. No entanto, os ministérios setoriais não devem ser excluídos do processo, dado que serão responsáveis pela implementação das decisões quanto às reformas a empreender.
104. O envolvimento profundo dos ministérios setoriais permite também reforçar a legitimidade do exercício de revisão da despesa e tirar partido da experiência e conhecimentos dos seus trabalhadores e serviços.
105. O envolvimento do chefe do governo também pode revelar-se útil, sobretudo no início da implementação de exercícios de revisão da despesa num país, quando o apoio político é essencial para a sua institucionalização.
106. Sugere-se também, como potencialmente útil, a constituição de grupos de trabalho ou comités, separando a componente de pilotagem do processo (*steering group*), da componente de execução técnica das revisões da despesa individuais, atribuída a grupos de trabalho específicos (*working groups*). Em última análise, a estrutura de governança depende de múltiplos fatores (*e.g.*, processo político interno, âmbito do processo de revisão e maturidade do processo de revisão no país, entre outros) e deve ser ajustada de acordo com essas especificidades. A Figura 9 ilustra uma hipotética estrutura de governança.

Figura 9 - Exemplo de estrutura de governança

Fonte: Elaboração própria com base em Doherty e Sayegh (2022).

4. Assegurar a integração das revisões da despesa no processo orçamental

107. Os processos de revisão da despesa devem ser integrados no processo orçamental, de modo a permitir uma ligação entre as opções de revisão da despesa propostas e a gestão orçamental do governo, de acordo com os seus objetivos anuais e de médio prazo.
108. O calendário de execução deve ser planeado de forma que os relatórios com as propostas de revisão da despesa estejam disponíveis no início do processo orçamental, para que o governo possa comparar as vantagens das novas propostas de despesa com as evidências da análise de despesa atual, obtidas no âmbito da revisão da despesa, e decidir que propostas implementar.

5. Implementar as recomendações de forma transparente e permitir a accountability dos responsáveis

109. É a implementação de políticas e medidas concretas, formuladas no âmbito do processo de revisão da despesa, que vai influenciar o volume e a forma como a despesa pública é executada e contribuir para a prossecução dos objetivos orçamentais do governo.
110. As propostas que resultam dos processos de revisão da despesa devem ser claras e fundamentadas de forma quantificada. Devem permitir que os decisores possam obter a informação necessária para avaliar as consequências e resultados esperados da sua decisão.
111. Os ministros setoriais, responsáveis pela implementação das escolhas de revisão da despesa, devem ficar, desde logo, incumbidos da prestação de contas quanto aos resultados dessa implementação, de modo a permitir a avaliação posterior dos seus resultados concretos.
112. A implementação das propostas aprovadas deve ser objeto de monitorização. Esta monitorização permite a identificação atempada de riscos potenciais e permite a adoção de medidas de mitigação desses riscos de implementação, de modo a melhorar as hipóteses de ser bem-sucedida e atingir os objetivos definidos.

6. Assegurar a total transparência dos relatórios e da estrutura da revisão da despesa

113. A transparência promove a integridade, a responsabilização e a capacidade de monitorização dos processos de revisão da despesa. Essa transparência deve permear todo o exercício, desde a fixação dos objetivos até à avaliação da implementação.
114. Os relatórios dos grupos de trabalho que conduzem a componente técnica das revisões da despesa, devem ser tornados públicos, assim como as decisões tomadas sobre as respetivas propostas. A disponibilização dos relatórios aumenta a transparência do processo orçamental.
115. Uma comunicação eficaz é essencial para assegurar a integridade na execução dos processos de revisão da despesa. Cada lançamento de um novo processo deverá incluir um anúncio público dos seus objetivos e das áreas de despesa sujeitas ao escrutínio do processo de revisão. Os termos de referência e outros materiais metodológicos deverão ser igualmente publicitados.

7. A estrutura do exercício deve ser mantida atualizada mediante a sua avaliação periódica

116. A estrutura destes exercícios, nas suas diversas dimensões (*e.g.*, âmbito, abordagem, definição de objetivos e governança) deve ser revista periodicamente para avaliar o seu desempenho. Estas revisões devem ter em consideração fatores externos que possam influenciar a capacidade de atingir os objetivos definidos, assim como uma aferição dos resultados das revisões da despesa conduzidas anteriormente.
117. Esta avaliação da estrutura não se deve confundir com a avaliação das poupanças orçamentais alcançadas com a implementação das medidas de política com origem nos processos de revisão da despesa. Trata-se de uma avaliação qualitativa e prospetiva do exercício, que deve tomar em conta tanto a evolução do ambiente económico e político em que o exercício se desenvolve, como procurar identificar elementos positivos e fragilidades potenciais que tenham condicionado ou possam vir a condicionar a capacidade do exercício para atingir os seus objetivos²⁸.
118. Esta última boa prática resume a mudança de paradigma que a institucionalização e realização frequente da revisão da despesa pode promover. As políticas públicas, incluindo a própria revisão da despesa, devem ser sujeitas a avaliação periódica da sua capacidade para atingir os objetivos que presidiram à sua criação e justificam o seu financiamento com recursos públicos.

²⁸ Tryggvadottir (2022) indica que, para essa avaliação, devem contribuir as avaliações dos processos individuais, nas quais deve existir a preocupação para identificar lições que possam melhorar o desempenho de processos futuros.

III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

119. As observações de auditoria referem-se aos exercícios de revisão da despesa em Portugal. Assim, até 2024 identificaram-se três experiências distintas de desenvolvimento deste tipo de instrumento de gestão financeira pública: (i) a primeira durante o PAEF (2013-2014); (ii) a segunda entre 2016 e 2023; e (iii) uma terceira experiência com início em 2023 e atualmente em curso. As duas primeiras revelaram-se episódicas e desconexas e não permitiram um desenvolvimento contínuo do exercício. A terceira experiência está atualmente em curso. Não obstante evidenciar um maior alinhamento com as boas práticas internacionais do que as antecedentes, ainda não existe base factual suficiente para a sua avaliação global.
120. Primeiramente, começa-se por enquadrar a revisão da despesa na reforma da gestão financeira pública em Portugal, como preconizada pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e pelo novo sistema contabilístico e de relato para as Administrações Públicas, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)²⁹.
121. De seguida, a análise incide, separadamente, sobre a implementação de cada uma daquelas três experiências de revisão da despesa, à luz dos critérios definidos pelas melhores práticas internacionais para a condução deste tipo de exercícios. A segunda experiência, entre 2016 e 2023, é analisada em maior detalhe dado o período de vigência mais alargado e inclui uma análise mais pormenorizada do processo desenvolvido na área da Saúde, de modo a dar a conhecer, com recurso a casos concretos, as dificuldades que envolveram este processo. Encontra-se em curso a terceira experiência, iniciada em 2023, em que se reformulou o exercício de revisão da despesa, de modo a alinhá-lo com as melhores práticas internacionais e a permitir uma avaliação *ex-post* das poupanças alcançadas.
122. Nesta sequência, é depois efetuada uma análise ao grau de maturidade da implementação da revisão da despesa em Portugal, com especial atenção aos fatores que impediram que se registasse um progresso mais significativo.
123. Conclui-se com a apresentação de factos supervenientes com relevo para a matéria analisada, com destaque para os desenvolvimentos registados no contexto da reformulação do exercício de revisão da despesa que se encontra em curso.

10. A revisão da despesa no âmbito da gestão financeira pública em Portugal

124. Na sequência do PAEF, foi publicado em setembro de 2015 o quadro legal de referência para uma reforma da gestão financeira pública, consubstanciado na LEO e no SNC-AP.
125. A LEO estabelece os princípios e regras orçamentais aplicáveis ao setor das Administrações Públicas e o regime do processo orçamental, incluindo as regras de execução, de contabilidade e de relato. Estabelece as regras de fiscalização, de controlo e auditoria, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social. Trata-se de uma lei de valor reforçado, cujas disposições prevalecem sobre outras normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.
126. A LEO publicada em 2015³⁰ teve como principais objetivos alinhar, de uma forma coerente, o calendário orçamental nacional com o ciclo do Semestre Europeu e com as regras orçamentais definidas na legislação comunitária, fomentar a sustentabilidade das finanças públicas, através da integração no planeamento orçamental de uma perspetiva de médio prazo, e melhorar a

²⁹ Cfr. [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#) e [Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro](#), respetivamente, com as alterações subsequentes.

³⁰ O Tribunal de Contas tem vindo a acompanhar, através de diversos relatórios e também através dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado a implementação da LEO e do SNC-AP. Ver os relatórios de auditoria [13/2016-2ª Secção](#), [6/2017-2ª Secção](#), [22/2017-2ª Secção](#), [23/2017-2ª Secção](#), [8/2018-2ª Secção](#), [13/2019-2ª Secção](#), [25/2019-2ª Secção](#), [14/2021-2ª Secção](#) e os Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de [2017](#), [2018](#), [2019](#), [2020](#), [2021](#) e [2022](#).



h

gestão financeira pública e a qualidade da informação produzida e disponibilizada. Pretendia-se também concretizar os princípios de *accountability* e transparência ao longo do processo orçamental.

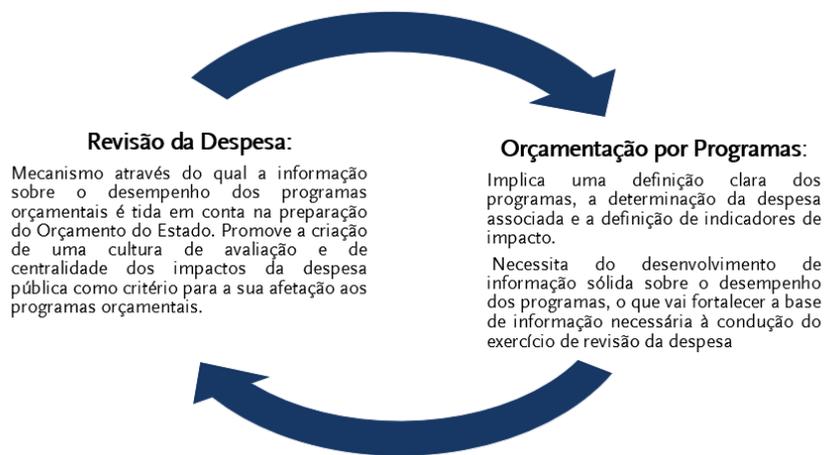
127. Em paralelo a esses objetivos, a LEO procura dar um novo impulso à orçamentação por programas, a qual, embora se encontrasse já prevista em normativos anteriores, não tinha ainda sido implementada.
128. A obrigatoriedade de execução periódica de processos de revisão da despesa não se encontra explicitamente definida na LEO, muito embora a alínea h) do n.º 2 do seu art.º 37.º preveja que, dos elementos que acompanham a proposta de Lei do OE, faça parte informação sobre medidas de racionalização da gestão orçamental.
129. Sem prejuízo da indefinição sobre que medidas e instrumentos de racionalização da gestão orçamental devem ser utilizados, a revisão da despesa pode constituir-se como um importante instrumento para a concretização da referida reforma da gestão financeira pública.
130. Essa importância decorre, desde logo, do seu contributo para a prossecução de alguns dos princípios orçamentais definidos na LEO, nomeadamente:
 - Sustentabilidade das finanças públicas;
 - Equidade intergeracional;
 - Economia, eficiência e eficácia;
 - Transparência orçamental.
131. Destes, é importante destacar os contributos dos exercícios de revisão da despesa para o princípio da economia, eficiência e eficácia, assim como para o da transparência orçamental.
132. No primeiro caso, porque promovem a análise da economia, eficiência e eficácia da despesa executada numa perspetiva agregada, integrada e sistémica, ou seja, no conjunto de uma mesma atividade, programa ou instituição pública, em contraponto a avaliações que se processam, muitas vezes, ao nível mais elementar do contrato e da despesa individual.
133. O contributo para a transparência orçamental pode decorrer da divulgação dos relatórios de revisão da despesa, contendo as análises, propostas de política e subsequente avaliação dos impactos da sua implementação, informando e, eventualmente, permitindo uma participação dos cidadãos no processo de decisão, bem como tornando claro se os impactos obtidos foram os esperados.
134. No âmbito da gestão financeira pública, a execução regular de um exercício de revisão da despesa reforça a base informativa para a preparação de um planeamento orçamental plurianual de médio prazo. Tal como novas iniciativas de política se traduzem, na maioria dos casos, em necessidades de financiamento que se prologam por mais do que um exercício orçamental, também as poupanças orçamentais geradas pelo exercício de revisão da despesa frequentemente têm um carácter plurianual.
135. No âmbito do processo orçamental português, as poupanças geradas pelos exercícios de revisão da despesa integram a estratégia orçamental e objetivos de médio prazo constantes do Programa de Estabilidade. Por exemplo, no Programa de Estabilidade 2023-2027 são sinalizadas poupanças orçamentais de 391 M€ resultantes da revisão da despesa naquele período³¹ ³².

³¹ [Programa de Estabilidade 2023-2027](#)

³² O Reino Unido é um exemplo da ligação do exercício de revisão da despesa com o planeamento orçamental de médio prazo. Neste país, o exercício designado por *Spending Review* assume uma natureza mais abrangente do que os referidos

136. Outro contributo potencial da revisão da despesa para a reforma da gestão financeira pública, decorre da relação de reforço existente entre o processo de revisão da despesa e a orçamentação por programas prevista na LEO³³. (Vide Figura 10)
137. Com efeito, no contexto da orçamentação por programas, a revisão da despesa pode ser encarada como um dos mecanismos através dos quais se concretiza a sistemática consideração de informação sobre desempenho no processo orçamental. Por sua vez, a implementação da orçamentação por programas gera informação sobre o desempenho da despesa pública executada e sobre a sua relação com os objetivos de política definidos, o que aumenta a disponibilidade e a qualidade da informação necessária aos exercícios de revisão da despesa.

Figura 10 - Relação entre a orçamentação por programas e a revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria, com base em Robinson (2014).

138. Para consolidar e explorar em profundidade todos os benefícios da orçamentação por programas é necessário criar processos que assegurem a integração sistemática no processo orçamental da informação gerada sobre o desempenho da despesa, sendo que a execução regular de processos de revisão da despesa é um instrumento privilegiado para assegurar essa integração³⁴.
139. Embora se verifique que a execução regular de processos de revisão da despesa não se encontra explicitamente prevista na LEO, pode concluir-se que contribui para a prossecução de alguns dos princípios orçamentais definidos nessa Lei e que pode constituir-se como um importante incentivo à implementação de outras componentes da reforma da gestão financeira pública subjacente à LEO, nomeadamente a implementação da orçamentação por programas.
140. Deve ainda referir-se um elemento adicional sobre a relação entre os exercícios de revisão da despesa e a reforma da gestão financeira pública, associado à implementação de um sistema de contabilidade de gestão nas Administrações Públicas, como previsto na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 27 do SNC-AP. Embora a sua adoção não seja estritamente

anteriormente, correspondendo, na prática, a um plano de afetação e fixação de dotações orçamentais a atribuir a cada ministério, de acordo com as prioridades políticas definidas pelo Governo. Na maioria dos casos, esse planeamento é plurianual e assenta num conjunto de estudos prévios sobre como atingir os objetivos definidos pelo Governo em cada ministério, e nos quais se incluem as revisões da despesa.

³³ A orçamentação por programas preconizada na LEO implica que a despesa constante do OE esteja estruturada sob a forma de programas, ou seja, conjuntos coerentes de ações desenvolvidas pelas entidades públicas, de acordo com objetivos associados à implementação das políticas públicas, permitindo a aferição dos seus custos totais e aos quais estão associadas metas a alcançar.

³⁴ Robinson (2014).

necessária à execução de exercícios de revisão da despesa, amplia significativamente a capacidade analítica para efetuar um diagnóstico sistemático e profundo à despesa base e para estimar e avaliar *ex-post* a efetivação das poupanças geradas, contribuindo para melhorar a qualidade daqueles exercícios³⁵.

141. Muito embora o SNC-AP tenha sido aprovado em 2015, parte significativa das entidades das Administrações Públicas não implementou ainda a NCP 27, o que limita a possibilidade de extrair da revisão da despesa maiores benefícios. Com efeito, de acordo com a prestação de contas ao TdC relativa ao exercício de 2022, globalmente, somente 55 entidades referenciaram a NCP 27, no âmbito dos respetivos relatórios de gestão.
142. Por exemplo, no âmbito das entidades públicas que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS), apenas quatro incluíram nos seus relatórios de gestão de 2022 as divulgações sobre a contabilidade de gestão previstas no n.º 34 da NCP 27.
143. Embora a maior parte dos relatórios de gestão das entidades do SNS que não efetuaram essas divulgações não esclareça as causas dessa omissão, os que o fazem indicam que não dispõem de qualquer contabilidade de gestão ou que estão ainda a utilizar um sistema de contabilidade de gestão anterior e não comparável³⁶ com o definido na NCP 27.
144. Algumas dessas entidades atribuem a inexistência da contabilidade de gestão prevista na NCP 27 à ausência de orientações da tutela ou da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) sobre os procedimentos a adotar e sobre o desenvolvimento das ferramentas informáticas necessárias à sua implementação.

11. O processo de “*Expenditure Review*” durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (2013-2014)

145. A primeira experiência de introdução de um exercício similar a uma revisão da despesa, ocorreu no decurso do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), acordado em 2011, entre o Estado Português, a União Europeia e o FMI³⁷.
146. Embora o MF não tenha fornecido informação detalhada sobre as características, intervenientes e metodologias utilizadas, foi possível apurar que existiu assistência técnica, por parte do FMI, sobre a realização de exercícios de revisão da despesa, concretizada, designadamente, através: (i) da realização de um *workshop* em novembro de 2012; e (ii) da elaboração de um relatório com propostas de reforma da despesa com o título “*Repensar o Estado – Seleção de Opções de Reforma da Despesa*” (tradução livre), de janeiro de 2013³⁸.

No âmbito do exercício do direito ao contraditório o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro do XIX Governo Constitucional, cuja tutela abrangeu a Estrutura de

³⁵ O n.º 2 da NCP 27 sobre o âmbito da contabilidade de gestão indica que “A contabilidade de gestão destina-se a produzir informação relevante analítica sobre custos e, sempre que se justifique, sobre rendimentos e resultados, para satisfazer uma variedade de necessidades de informação dos gestores e dirigentes públicos na tomada de decisões, designadamente nos seguintes domínios: a) No **processo de elaboração de orçamentos** (...) nomeadamente quando se utiliza o **orçamento base zero, por programas ou objetivos**; b) Nas funções de planeamento e controlo, e **na justificação para um plano de redução de custos**; (...) e **Na mensuração e avaliação de desempenho (economia, eficiência, eficácia e qualidade) de programas** (...)” [negritos nossos].

³⁶ Plano de Contabilidade Analítica dos Hospitais (PACH) de 2007, 3ª versão.

³⁷ A [Decisão de Execução 2011/344/UE — Assistência financeira da União Europeia a Portugal](#) do Conselho da União Europeia, de 30 de maio de 2011, aprovou o programa de ajustamento para Portugal (Programa de Assistência Económica e Financeira), ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira [Regulamento (UE) n.º 407/2010], na sequência do pedido de ajuda apresentado por Portugal junto da União Europeia (UE) e do FMI. O programa de ajustamento aprovado incluía um pacote financeiro de três anos de empréstimos até 78 mil milhões de euros concedidos por uma carteira de doadores, incluindo a UE. (<https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/financial-assistance-in-portugal.html>)

³⁸ [Portugal – Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options](#)



Acompanhamento dos Memorandos (ESAME), refere que o exercício de revisão da despesa “(...) consistiu numa experiência piloto (...) que derivou das obrigações assumidas pela República Portuguesa junto das instituições europeias com as quais foi outorgado o memorando de Assistência Económica e Financeira”. Refere também que “Esse exercício contou com o apoio técnico do Fundo Monetário Internacional (...) e que (...) existia a necessidade de (...) assegurar, no mais curto tempo possível, uma redução expressiva da despesa pública, por forma a cumprir os compromissos a que Portugal se vinculou (...)”.

147. O âmbito do trabalho desenvolvido foi de natureza abrangente, envolvendo uma análise dos grandes agregados da despesa pública (com capítulos dedicados ao emprego e salários na AP, pensões, benefícios sociais, despesa da Educação e despesa da Saúde), e uma reflexão estratégica sobre a dimensão e papéis a desempenhar pelo Estado, em termos económicos e sociais. O *benchmarking*, quer internacional, quer entre tipologias de despesa, constituiu a principal ferramenta analítica.
148. Nesta sequência, posteriormente, é referida a realização de um exercício de revisão da despesa, de natureza ampla, em vários documentos, quer de âmbito nacional (Relatório do Orçamento do Estado para 2014), quer de âmbito internacional, nomeadamente em documentos de acompanhamento da execução do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU)^{39 40}.
149. De acordo com o Relatório do OE 2014, “foi realizado um processo abrangente de revisão estrutural da despesa”, o qual constituía “(...) condição para a aprovação da extensão das maturidades dos empréstimos concedidos a Portugal em junho de 2013”.
150. O mesmo relatório indica que, do processo de revisão da despesa resultaram medidas de redução da despesa pública no valor de 3.184 milhões de euros (M€). São ainda detalhadas as medidas a tomar, concentrando-se em três áreas específicas: despesas com pessoal (1.320 M€); despesas com prestações sociais (891 M€); despesa com investimento público (290 M€); e medidas setoriais e outras (682 M€)⁴¹. No seu conjunto estas medidas corresponderiam a uma redução da despesa de 1,9% do PIB de 2014.
151. O exercício terá assumido uma natureza *top-down*, com o MF a desempenhar o papel central na identificação das poupanças.
152. Muito embora se tenha apurado que, em janeiro de 2013, a DGO efetuou um pedido de informação às entidades coordenadoras dos programas orçamentais, com o propósito de identificar “medidas de grande impacto” que gerassem poupanças de 4.000 M€ destinadas a apresentar na sétima revisão do Memorando de Entendimento e informar o Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2014-2017, as alterações políticas implementadas para o ano de 2014 corresponderam, essencialmente, a medidas transversais, sobretudo no âmbito da despesa com remunerações e com o pagamento de pensões.
153. Este exercício foi coordenado pela ESAME que, sob tutela do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e em conjunto com o MF, acompanhava o cumprimento das medidas de política com as quais o Estado se havia comprometido.

A este propósito, o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-ministro do XIX Governo Constitucional refere, no âmbito do direito de pronúncia, que “(...) a missão da ESAME (...)” foi “(...) exercida em estreita articulação com o Ministério das Finanças.” e que “[o] Ministério das

³⁹ <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>

⁴⁰ [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#). Documento que, genericamente, estabelecia as condições gerais de política económica que Portugal deveria cumprir para poder aceder à assistência financeira da UE, ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

⁴¹ Fonte: Relatório do OE 2014, Quadro II.3.4 – Medidas de Consolidação Orçamental em 2014.

Finanças foi, aliás, o departamento governamental que assegurou a coordenação da execução do memorando de entendimento com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu (...) cabendo-lhe assegurar, entre outras, a coordenação do exercício de revisão da despesa que foi promovido, nessa altura, com o auxílio do Fundo Monetário Internacional”.

154. Pese embora a coordenação da ESAME, a consulta aos relatórios publicados por esta estrutura remete apenas para o já referido relatório elaborado pelo FMI, contendo propostas de reformas da despesa pública, e para um outro da OCDE⁴², que sinaliza um conjunto de reformas estruturais a implementar, para reforçar o crescimento económico português, mas que não constitui em si mesmo um processo de revisão da despesa.
155. Deste modo, com base nas evidências recolhidas, apenas foi possível concluir pelo alinhamento com as boas práticas internacionais do exercício de revisão da despesa que teve lugar entre 2013 e 2014, no que diz respeito à definição do âmbito e objetivos e quanto à integração das opções de política no ciclo orçamental. Os objetivos do processo decorriam dos objetivos orçamentais, definidos no programa de ajustamento, e o âmbito do processo foi também definido de acordo com essa necessidade. Segundo o Relatório do OE de 2014, o exercício de revisão da despesa gerou informação e medidas de política que integraram o processo orçamental desse ano (*vide* Figura 11).

Figura 11 – Alinhamento com as boas práticas de revisão da despesa - 2013-2014



Fonte: Elaboração própria, com base em Tryggvadottir (2022).

156. A informação disponibilizada quanto aos papéis dos intervenientes e quanto à estrutura de governança implementada, não permite concluir sobre o alinhamento do processo com as boas práticas, nestas duas componentes. Acresce que, não foi publicada legislação, nem divulgados documentos, incluindo termos de referência, que tornassem claro os papéis dos intervenientes, nem que esclarecessem sobre o processo de tomada de decisão.
157. A implementação de opções de política, embora tenha sido, em muitos casos, efetivada (nomeadamente através de alterações legislativas), não foi efetuada de forma transparente. Como refere o Tribunal de Contas, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2014, “O ROE [Relatório do OE] 2014 apresentou as medidas de consolidação orçamental sem, contudo, explicitar o efeito de cada um nos valores orçamentados das receitas e das despesas.

⁴² [Portugal – Reforming the State to Promote Growth.](#)

Para além desta falta de correlação das medidas e respetivas variáveis orçamentais, a CGE também não efetuou a aferição do cumprimento dos impactos previstos para estas medidas”, referindo ainda a existência de “(...) desvios elevados entre os valores orçamentados para as receitas e despesas das AP [Administrações Públicas] e os respetivos valores executados e reportados na CGE de 2014.”

158. Quanto à transparência dos processos de revisão da despesa, realizados entre 2013 e 2014, também se conclui pelo seu não alinhamento com as melhores práticas internacionais, atendendo a que não foram publicitados relatórios⁴³ com a análise da despesa e formulação de opções de política (exceto o elaborado pelo FMI). De igual modo, também a estrutura enquadradora do exercício de revisão da despesa, nas suas distintas dimensões (*e.g.*, âmbito, abordagem, definição de objetivos e governança), não foi sujeita a revisão a fim de avaliar o seu desempenho e os resultados obtidos, dado que o processo não teve continuidade e a ESAME acabou por ser extinta em 2014.
159. A decisão de levar a cabo um processo de revisão da despesa, nos moldes do realizado entre 2013 e 2014 em Portugal, com estruturas de natureza temporária e sem continuidade, contrasta com o exemplo desenvolvido pela República da Irlanda, num contexto semelhante.
160. No âmbito do programa de assistência da União Europeia e do FMI, a escolha das autoridades irlandesas passou por realizar um processo abrangente de revisão da despesa, mas prevendo a sua institucionalização e realização regular no âmbito da reforma orçamental, integrando o processo orçamental anual e o de gestão de médio prazo da despesa pública⁴⁴.
161. A Irlanda disponibilizou publicamente o relatório da revisão, realizada entre [2012-2014](#), e publicita abundante documentação referente a dezenas de processos de revisão da despesa, levados a cabo entre 2017 e 2023⁴⁵.

12. A Revisão da despesa entre 2016 e 2023

162. O Relatório do OE 2016 inicia uma nova etapa da revisão da despesa em Portugal. No Ponto II.4 – Exercício de Revisão da Despesa Pública – é anunciado que o Governo irá promover um exercício de revisão da despesa pública e “(...) *de organização orçamental, com o objetivo de estabelecer os princípios gerais de funcionamento da Administração Pública em matéria orçamental*”.
163. A supervisão internacional a que o país continuava submetido após o programa de assistência financeira implementado entre 2011 e 2014 terá constituído uma das principais motivações para esta segunda experiência no domínio da revisão da despesa⁴⁶.
164. A intenção expressa no Relatório do OE 2016 viria a ser operacionalizada através das seguintes iniciativas:

⁴³ Os relatórios com o diagnóstico sobre a despesa base sujeita a revisão e a formulação das opções de política a implementar, são parte essencial de um processo de revisão da despesa (ver Ponto 6). As opções de política implementadas no OE 2014 e que, no Relatório do OE desse ano, são associadas ao exercício de revisão da despesa realizado em 2013, apenas têm correspondência parcial, quer nas medidas propostas e adotadas, quer sobretudo nos valores estimados para as poupanças, com o relatório elaborado pelo FMI no seguimento da assistência técnica prestada.

⁴⁴ Howlin e Kennedy (2016).

⁴⁵ Fonte: [gov - The Spending Review \(www.gov.ie\)](http://gov.ie)

⁴⁶ As recomendações específicas do Conselho Europeu no âmbito do Semestre Europeu de 2016 recomendavam a Portugal, no original em inglês “[To] *Conduct, by February 2017, a comprehensive expenditure review*”, na versão em português, “*Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa*”. Também [o relatório do FMI de setembro de 2016](#) refere que foi recomendada a Portugal uma revisão abrangente da despesa.

- (i) A criação, em 2016, do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública (GTRDP 2016);
 - (ii) Solicitação a todas as entidades do subsetor da Administração Central da especificação de pelo menos cinco iniciativas de melhoria da eficiência e controlo da despesa, no âmbito do processo orçamental anual, com início na preparação do OE de 2017, através do preenchimento daquele que ficou conhecido como o Anexo X (leia-se “anexo dez”)⁴⁷;
 - (iii) A definição de setores e atividades preferenciais para a revisão da despesa, com a solicitação de contributos aos ministérios setoriais e entidades responsáveis, no decurso da preparação anual do OE.
165. Os Relatórios que acompanham a proposta de lei do OE (Relatórios do OE), nos termos do artigo 37.º, n.º 2, da LEO, foram o principal veículo da comunicação dos objetivos (e, marginalmente, de alguns resultados) do exercício de revisão da despesa, nesta segunda experiência de implementação, com particular destaque para as iniciativas com origem em contributos dos ministérios setoriais.

Figura 12 - Principais elementos do exercício de revisão da despesa 2016-2023



Fonte: Elaboração própria

12.1. O Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública de 2016

166. O GTRDP 2016, que ficou na dependência direta do Ministro das Finanças, foi responsável pela coordenação do exercício de revisão da despesa pública até 2020. Tinha como missão identificar e disseminar boas práticas de gestão de recursos, com o objetivo de geração de poupanças e de melhoria do desempenho dos serviços públicos⁴⁸.
167. Não foi fornecida documentação significativa sobre a atividade do GTRDP 2016, o que implicou que a prova de auditoria recolhida sobre a sua ação tenha sido, essencialmente, de natureza testemunhal. A documentação obtida consiste, maioritariamente, em apresentações realizadas no âmbito da vigilância internacional pós-programa de assistência financeira.
168. A fonte documental mais consistente sobre a atividade do GTRDP 2016 foi a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), junto da qual foi possível obter

⁴⁷ A circular anual da DGO relativa à preparação do OE passou a incluir, a partir da preparação do OE de 2017, um anexo adicional, de preenchimento obrigatório por parte das entidades do subsetor da Administração Central (exceto em situações de exceção, validadas pela tutela respetiva), com a solicitação da especificação de pelo menos cinco iniciativas de melhoria da eficiência e controlo da despesa. Este anexo foi inicialmente designado como Anexo XI, aquando da preparação do OE de 2017, mas nos anos seguintes passaria a ser denominado como Anexo X.

⁴⁸ O GTRDP 2016 foi criado pelo [Despacho n.º 13445/2016, de 10 de novembro](#), da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa e dos Ministros das Finanças, da Educação e da Saúde. Coordenado por um elemento do MF, incluía representantes dos restantes ministros signatários (Presidência e Modernização Administrativa, Educação e Saúde), do Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, da DGO, da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, da Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública I.P. (ESPAP) e da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM).

informação sobre propostas de medidas de melhoria da eficiência da despesa em áreas específicas. Foram estudadas e desenvolvidas ações na área da compra centralizada de energia, aquisição de serviços de alojamento e viagens, gestão da frota automóvel, aquisição de papel, aquisição de serviços de internet e no âmbito da emissão de faturas eletrónicas.

169. O exercício de revisão da despesa implementado era, sobretudo, um exercício *bottom-up* (ver Ponto 8.3), focado na tentativa de obter poupanças decorrentes de ganhos de eficiência. As áreas específicas de análise foram, inicialmente, a Saúde, a Educação e o Setor Empresarial do Estado, a que se juntaram, mais tarde, a Administração Interna e a Justiça. De forma transversal foram ainda abrangidas a gestão dos imóveis do Estado, os serviços partilhados de aquisições públicas e a introdução de incentivos aos recursos humanos da Administração Pública, para a identificação de poupanças orçamentais, decorrentes de melhorias na eficiência da despesa⁴⁹.
170. Não foram definidos montantes de poupanças anuais a atingir, nem calendários precisos, quer para entrega de propostas para as opções de política a implementar, quer para a respetiva concretização. Esta opção pela não fixação de objetivos foi justificada com a intenção de tornar aquele processo contínuo na AP, sem os constrangimentos que, de outra forma, resultariam da imposição de prazos e de metas de poupanças.
171. O grupo de trabalho interrompeu a atividade na sequência da cessação de funções do seu coordenador, em 1 de maio de 2020. As funções de coordenação do exercício de revisão da despesa passariam a ser asseguradas pelos gabinetes do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado do Orçamento, com o apoio técnico do GPEARI, até novembro de 2022.

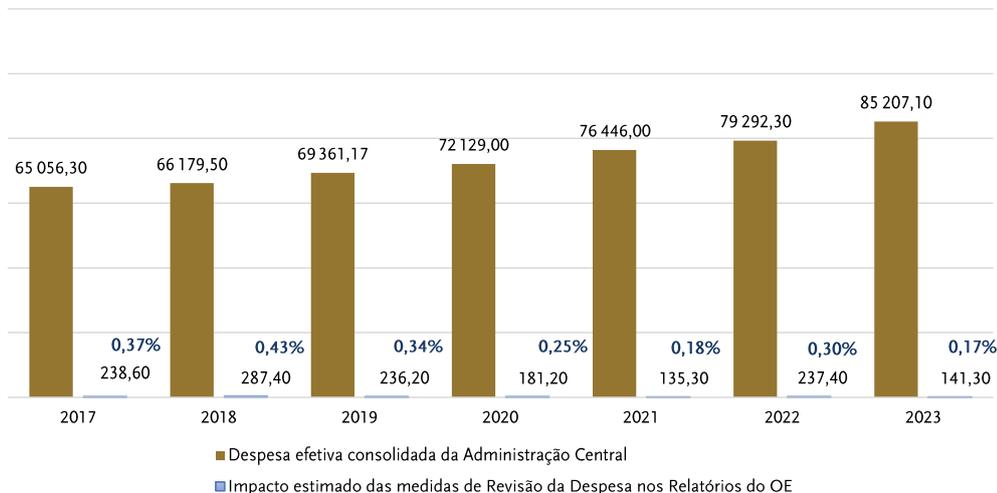
12.2. O exercício de revisão da despesa no Relatório do OE

172. Entre 2017 e 2021, os relatórios do OE passaram a integrar uma secção específica dedicada ao exercício de revisão da despesa. No Relatório do OE 2022, a revisão da despesa foi incluída no capítulo referente a medidas de consolidação orçamental e, no Relatório do OE 2023, embora não seja referida explicitamente, encontra-se num anexo com a designação de “Melhoria da eficiência e controlo da despesa pública”.

⁴⁹ Segundo a documentação recolhida referente a apresentações no âmbito das missões de vigilância pós-programa de assistência financeira.

173. Nesses relatórios foram listadas e descritas as medidas de obtenção de poupanças, essencialmente através de ganhos de eficiência, e indicados os valores previstos para essas poupanças orçamentais. Globalmente, entre 2017 e 2023, as poupanças orçamentais a obter com a revisão da despesa, incluídas nos sucessivos Relatórios do OE, atingiram os 1.457 M€. (Vide Anexo 4 – Impacto orçamental das principais medidas previstas no âmbito do exercício de revisão da despesa – 2017 – 2023)

Gráfico 1 - Impactos orçamentais estimados das medidas de revisão da despesa (M€)



Fontes: Impactos orçamentais estimados da revisão da despesa e despesa efetiva consolidada da Administração Central com base nos Relatórios do OE de 2017 a 2023.

174. As medidas de melhoria da eficiência e de redução da despesa tinham origem nos ministérios setoriais, aos quais eram solicitados, no âmbito da preparação do OE, contributos avulsos nesta área. A solicitação de informação sobre estas medidas, efetuada no período final da preparação do OE de cada ano, com um reduzido prazo de resposta, não permitia uma análise e decisão adequadas sobre a sua seleção e quantificação⁵⁰.
175. Acresce ainda que as propostas com origem nos ministérios não levavam em consideração as medidas identificadas pelas entidades da Administração Pública no Anexo X, pelo que estes dois meios de recolha de informação eram essencialmente independentes e traduziam iniciativas desconexas e desarticuladas, para além da fraca qualidade da informação. De tal modo que as deficiências identificadas na qualidade da informação submetida através do Anexo X impedem a quantificação agregada das respetivas poupanças e constroem a análise comparada com os impactos previstos constantes dos ROE resultantes dos contributos setoriais, conforme melhor se demonstra no Anexo 6 – Análise das iniciativas propostas através do Anexo X.
176. Inicialmente, as medidas divulgadas nos relatórios do OE incidiam sobre áreas específicas, nomeadamente a Saúde, a Educação, o Setor Empresarial do Estado, as aquisições de bens e serviços e a gestão do património imobiliário do Estado. Progressivamente, o âmbito foi sendo alargado a outras áreas, como por exemplo a Justiça, e a partir de 2022 passou a incluir a generalidade dos ministérios. Com esse alargamento, acabou por se perder o foco do processo. Muito do conteúdo, divulgado nos mais recentes Relatórios do OE, corresponde a medidas genéricas, insuficientemente fundamentadas e não quantificadas, relacionadas com a melhoria

⁵⁰ Em 2023, a solicitação de contributos para a revisão da despesa, junto dos ministérios setoriais, ocorreu em 28 de setembro. Foram dadas 24 horas aos ministérios para comunicarem ao MF esses contributos. A proposta de Lei do OE foi aprovada em Conselho de Ministros de 9 de outubro de 2022.



h

da eficiência na prestação dos serviços públicos⁵¹. A área das compras de bens e serviços e a centralização dos processos de aquisição constitui uma exceção, descrita e analisada em maior detalhe na **Caixa 1**.

Caixa 1 - Centralização de compras públicas e serviços partilhados

No Relatório do OE de 2017, o primeiro depois da criação do GTRDP 2016, a área das compras de bens e serviços com recurso à centralização dos processos de aquisição é destacada como área de atuação prioritária, no âmbito do exercício de revisão da despesa.

A centralização dos processos de aquisição de bens e serviços processa-se através da celebração de acordos-quadro. O acordo-quadro consiste num único procedimento levado a cabo por uma entidade coordenadora de compras (por exemplo a ESPAP ou os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, doravante SPMS) que define condições de aquisição e fornecimento uniformes, aplicáveis às entidades públicas aderentes, substituindo-se aos procedimentos individuais para a aquisição de bens ou serviços.

Na área das compras públicas, os ganhos de eficiência através da centralização dos procedimentos de contratação são gerados por duas vias: a primeira, decorrente da geração de economias de escala e do acréscimo de poder negocial do Estado (poupança transacional); e a segunda decorrente da redução do número de procedimentos executados (poupança processual).

No âmbito da atividade do GTRDP 2016 identificam-se como áreas de intervenção iniciais:

- A centralização dos procedimentos de aquisição de energia (eletricidade, combustível rodoviário e gás natural);
- A adoção de um novo modelo de contratação pública de serviços de transporte e alojamento;
- A reforma da contratação de serviços de manutenção e gestão de frotas automóveis.

Posteriormente, o âmbito dos procedimentos centralizados de aquisição seria também alargado à aquisição de papel de escritório. Além disso, a ESPAP, no âmbito do exercício de revisão da despesa entre 2017 e 2023, atuou ainda como prestador de serviços partilhados de ponto de troca de tráfego de internet, fornecedor de soluções informáticas para a gestão de recursos humanos e de serviços financeiros, no contexto da faturação eletrónica, nomeadamente. Nos relatórios do OE entre 2017 e 2022, as estimativas das poupanças orçamentais a obter nesta área totalizaram cerca de 147,6 M€.

A área das compras centralizadas e prestação de serviços partilhados corresponde à única área conexas à revisão da despesa para a qual foram apresentadas estimativas de impacto com uma base metodológica específica e para a qual foi efetuada uma avaliação, ainda que parcial, de

⁵¹ Ver, por exemplo, o contributo do Ministério da Cultura no ROE de 2022, pp 42 e 43, na qual se referem genericamente investimentos em tecnologias e em eficiência energética, com as seguintes justificações: “*Uma rede de equipamentos culturais públicos tecnologicamente capacitada significará um melhor serviço público, porquanto facilitará o relacionamento com o público e com os agentes culturais e económicos, reforçando a proximidade para um acesso mais simples, efetivo e eficiente à cultura e reduzindo custos de contexto. Além do mais, a nível interno, dará azo a um funcionamento mais eficaz, assente em modelos transversais e de partilha, o que potenciará o esforço de melhoria da eficiência da despesa*” e “*serão implementadas medidas quer de natureza passiva, ao nível da envolvente edificada dos imóveis, com previsão de isolamento térmico das coberturas e fachadas e de vãos/caixilharias mais eficientes, quer de natureza ativa, através da substituição dos sistemas de climatização existentes por sistemas energeticamente mais eficientes. A implementação de tais medidas possibilitará reduzir o consumo de energia primária e a despesa ao mesmo associada.*” Em nenhum dos casos são indicadas medidas específicas, estimativas do valor das poupanças líquidas a obter, em que data se materialização as eventuais poupanças ou os valores do investimento que serão necessários para implementar as medidas geradoras de poupanças orçamentais, o que torna estes contributos inúteis enquanto instrumento de gestão orçamental.

poupanças efetivamente obtidas. De acordo com os relatórios de poupanças da ESPAP⁵² de 2017, 2018, 2020 e 2021⁵³, essas poupanças terão atingido 57,4 M€, na área da centralização de aquisição de eletricidade, gás natural e combustíveis rodoviários, 2,2 milhões na área da aquisição de papel e economato e cerca de 54,8 mil € no âmbito do acordo-quadro de gestão de frotas.

No entanto, é importante distinguir a centralização de compras e prestação partilhada de serviços e o que é um processo de revisão da despesa. A revisão da despesa é um instrumento de análise que produz recomendações de ações/políticas a adotar; a centralização de compras e os serviços partilhados constituem-se como exemplo de ação/política, cuja adoção pode gerar ganhos de eficiência e poupanças orçamentais.

Para que as poupanças orçamentais obtidas através da centralização de compras ou de serviços partilhados possam ser atribuídas à revisão da despesa, a sua adoção tem de ser precedida do estudo da despesa base correspondente e de recomendação no âmbito da análise dos grupos técnicos encarregues dessa revisão. Poupanças decorrentes de procedimentos de serviços partilhados e de centralização de compras já em execução antes do início da revisão da despesa ou que são adotados independentemente dessa análise não podem ser-lhe atribuídos.

Por exemplo, o Relatório do OE 2021 apresenta a SPMS como estando associada a poupanças orçamentais de 726,2 M€, entre 2016 e 2019, através da centralização da compra de medicamentos, aos quais acrescem 49 M€, desde 2016, com a aquisição centralizada de bens e serviços transversais não específicos à área da saúde. No entanto, o que se verifica é que estas aquisições centralizadas ocorriam pelo menos desde 2014, pelo que não é correto atribuir essas poupanças ao exercício de revisão da despesa, até porque a SPMS indicou (ver Ponto 12.5) não ter participado nesse exercício.

177. Uma análise à informação constante dos Relatórios do OE revela que, desde o início, o exercício foi tecnicamente pobre na identificação das medidas de revisão da despesa. Não houve a devida definição do tipo de medidas que constituem efetivamente iniciativas enquadráveis no conceito de revisão da despesa, nem a necessária capacitação dos responsáveis pela sua identificação. Não foi fornecida evidência da execução de procedimentos de análise e estudo da despesa base, como fundamento para a elaboração das medidas, nem dos métodos de estimação das poupanças orçamentais identificadas, em cada ano, nos Relatórios do OE de 2016 a 2023.
178. A indicação dispersa, descoordenada e não fundamentada de medidas destinadas a gerar poupanças por ganhos de eficiência não é um processo de revisão da despesa. De igual modo, também não constitui revisão da despesa a boa administração que compete aos gestores públicos, e que deve ser pautada por critérios de eficiência, economia e eficácia.

O exercício do direito ao contraditório do INFARMED, reforça de forma esclarecedora as duas últimas observações. Este instituto indica que lhe são solicitadas *“(...) periodicamente e para efeitos do OE (...) propostas de medidas de políticas, passíveis de implementação, que promovam uma melhoria no acesso aos medicamentos e geradoras de poupanças para o SNS e/ou utentes (...). Esta atividade ocorreu no período alvo de auditoria do Tribunal de Contas, mas não no âmbito de um exercício de revisão da despesa. A proposta de medidas por parte do INFARMED num âmbito de um exercício de revisão de despesa apenas ocorreu em 2023, altura em que foi solicitada a sua participação nesse referido exercício.”*

⁵² As poupanças identificadas pela ESPAP nos seus relatórios de poupanças estão fundadas num modelo de cálculo claro. Contudo, este não identifica necessariamente o volume de redução da despesa associado aos acordos-quadro, como seria exigível de um processo de revisão da despesa. Como a própria ESPAP indica no seu relatório de poupanças de 2022, *“(...) não existe uma relação direta entre o valor das poupanças apuradas para cada categoria e a respetiva classificação contabilística inscrita no Orçamento do Estado. Por outras palavras, é evidenciada a poupança obtida pela compra da mesma quantidade de bens ou serviços análogos (nesse caso, com vantagem económica e financeira), o que não se traduz necessariamente em redução global da despesa.”*

⁵³ O relatório de poupanças do ano de 2019 não se encontra disponível no sítio da ESPAP na internet.



h

Esta afirmação, repetida várias vezes ao longo do contraditório, de uma entidade que tutela uma área muito significativa de despesa pública ilustra, de forma clara, a fragilidade técnica do exercício conduzido entre 2016 e 2023 e o papel decisivo que uma estrutura técnica permanente deve ter, quer na viabilização do exercício, quer na sua legitimação junto das entidades públicas.

A solicitação episódica de medidas avulsas, apenas na fase final de elaboração do OE, além de não permitir uma fundamentação adequada das medidas e dos seus impactos, desqualifica o exercício junto das entidades públicas, levando-as a declarar, inclusivamente, como faz o INFARMED, que esse processo não corresponde a um exercício de revisão da despesa, conclusão com a qual é forçoso concordar, atendendo à definição de revisão da despesa avançada no Ponto 5 do presente relatório.

179. O exercício de revisão da despesa, como referido no Ponto 5, consiste no escrutínio coordenado, sistemático e detalhado da despesa base, com o objetivo de gerar poupanças orçamentais, seja por ganhos de eficiência (exercício tático), seja por eliminação ou redução do financiamento de atividades não prioritárias (exercício estratégico). O conhecimento profundo da despesa base é, assim, um dos passos essenciais de um processo de revisão da despesa, na medida em que fundamenta a definição de prioridades para o financiamento público.
180. Um adequado conhecimento técnico do que é um exercício de revisão da despesa deveria tornar claro, desde logo, que medidas destinadas a aumentar as receitas, não podem ser consideradas medidas de revisão da despesa⁵⁴.
181. De igual modo, medidas que implicam investimentos passíveis de melhorar a qualidade dos serviços públicos, mas que não gerem ganhos de eficiência para o Estado⁵⁵, também não podem ser tidas como medidas de revisão da despesa. No mesmo sentido, deveria ser igualmente claro que medidas com impacto orçamental demasiado incerto ou não quantificado, também não podem constituir medidas de revisão da despesa.
182. Ainda assim, no âmbito do exercício de revisão da despesa entre 2016 e 2023 foram incluídas, sistematicamente, medidas destinadas a gerar novas receitas. Por exemplo, logo no Relatório do OE 2017, a primeira medida identificada no setor da Saúde tem o descritivo “Contribuição Extraordinária das empresas que comercializam dispositivos médicos”, ou seja, uma nova fonte de receitas.
183. Além disso, muitas das medidas não estavam suficientemente especificadas, gerando incerteza quer sobre a origem das poupanças orçamentais estimadas e o seu valor, quer sobre a exequibilidade da sua implementação.
184. A título ilustrativo, no Relatório do OE 2020, na área da Educação, existe uma referência à obtenção de ganhos de eficiência de 2,3 M€, decorrentes do efeito demográfico e do combate ao abandono escolar, via diminuição do tempo médio de conclusão de cada ciclo de ensino. Trata-se de uma medida legítima, em termos de objetivo de política, mas os seus impactos orçamentais são demasiado incertos, quanto ao volume e data de ocorrência, para que se possa considerar como parte de um processo de revisão da despesa. Como é reconhecido, no próprio Relatório do OE, trata-se de um “(...) *processo progressivo que abrange um horizonte temporal alargado*”.
185. Questionado sobre os detalhes desta medida, o Ministério da Educação não fundamentou a forma de estimação do volume de poupanças, indicando em termos genéricos que “(...) *a redução do número de alunos por turma, associada a outras medidas de promoção do sucesso*”

⁵⁴ Embora alguma literatura sobre revisão da despesa inclua medidas na área da recuperação de receitas não cobradas, encontra-se excluída a criação de novas receitas, nomeadamente através do aumento da cobrança de taxas e impostos.

⁵⁵ Designadamente mediante a prestação de níveis de serviço semelhantes com uma despesa mais baixa.

escolar, revelam-se mais eficazes em termos de redução da despesa e de efeitos imediatos para as pessoas e para a sociedade em geral. Um aluno que não repete um ano é um aluno que fica mais barato ao erário público. (...) deste modo, o investimento em educação acaba por trazer ganhos, porque há menos abandono e mais sucesso escolar". Não foram avançados dados concretos que sustentem ou ajudem a fundamentar a quantificação de impactos orçamentais, apesar de um processo de revisão da despesa exigir essa quantificação.

186. Em muitos casos, as medidas divulgadas implicam investimento, ou seja, aumento da despesa no imediato, não sendo claro se será possível a geração efetiva de poupanças orçamentais líquidas no futuro, nem qual será o seu valor. Por exemplo, no ROE de 2022, o Ministério das Infraestruturas e Habitação indica que, no âmbito das suas medidas de eficiência da gestão integrada do património público, se destaca "*(...) um conjunto de ações que visam o uso mais eficiente da energia pelos organismos públicos, nomeadamente a gradual transição das frotas automóveis para o modo elétrico, a substituição de equipamentos, a implementação de novos investimentos em energias renováveis e a renovação do património imobiliário*", medidas que exigem novos investimentos para a sua concretização, ou seja, nova despesa pública.
187. A informação acerca dos processos de revisão da despesa divulgada entre 2016 e 2023 foi penalizada pela ambiguidade quanto aos seus objetivos, especialmente quanto aos ganhos de eficiência na execução da despesa pública que se pretendiam obter, e também pela inconsistência técnica, designadamente na identificação e quantificação das medidas de revisão da despesa pelos ministérios.
188. A ambiguidade quanto aos objetivos, e mesmo em relação ao que é um exercício de revisão da despesa, fica patente logo no Relatório do OE de 2016, que inicia a segunda experiência em Portugal no âmbito deste instrumento de gestão financeira pública. Nesse documento, indica-se que "*O Governo irá promover um exercício de revisão da despesa pública e de organização orçamental com o objetivo de estabelecer os princípios gerais de funcionamento da Administração Pública em matéria orçamental*", indicando ainda que "*Estes exercícios devem ser executados de forma regular, de modo a permitir adotar as melhores práticas existentes na Administração Pública em matéria orçamental*", e que será constituído um grupo de trabalho com o objetivo de identificar essas melhores práticas, "*(...) numa perspetiva de eficiência do serviço público, gerando poupanças orçamentais*".
189. Não é clara a separação entre o processo de revisão da despesa e a alteração das normas orçamentais. Também parece sugerir-se que o objetivo principal da ação do grupo de trabalho não é realizar um escrutínio sistemático da despesa base executada, mas sim identificar "boas práticas", como forma de obter ganhos de eficiência, através da sua disseminação e assim, indiretamente, poupanças orçamentais.
190. Nos Relatórios do OE dos anos seguintes, o exercício de revisão da despesa continuou a ser definido de forma ambígua e pouco detalhada, como:
- "*um trabalho minucioso de análise da organização dos serviços públicos e de promoção de iniciativas de melhoria de eficiência da despesa pública*" e "*um exercício permanente que visa alcançar ganhos de eficiência duradouros que permitam reforçar a sustentabilidade futura dos serviços públicos*" [Relatório do OE 2018];
 - "*(...) o diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas focadas na geração de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos*" [Relatórios do OE 2019 e 2020].
191. Apenas no Relatório do OE 2022 se concretiza o que é um exercício de revisão da despesa de forma alinhada com as boas práticas internacionais, indicando-se que este "*(...) consiste, em termos gerais, num processo baseado num escrutínio sistemático da despesa, visando a identificação e ponderação de iniciativas geradoras de poupanças ou melhor despesa. Concretamente, o processo de análise pretende avaliar se a despesa: (i) é prioritária; (ii) é eficaz no alcance dos seus objetivos; (iii) é custo-eficaz, designadamente, permite alcançar os*



h

mesmos objetivos com a afetação mínima de recursos". Neste Relatório aponta-se ainda, claramente, à afetação mais eficiente e eficaz da despesa pública, identificando poupanças e ganhos de eficiência como um meio para *"criar espaço para melhor despesa"*.

192. Quando ocorreu esta clarificação sobre o que é um exercício de revisão da despesa, nomeadamente quanto à explicitação da necessidade de análise da despesa base, à luz dos critérios de prioridade, eficácia e eficiência, com o objetivo de criar espaço orçamental, já o GTRDP 2016 tinha cessado a sua atividade e a essa clarificação não correspondeu uma alteração quanto ao conteúdo e fundamentação dos impactos dos contributos dos ministérios, divulgados nos Relatórios do OE.
193. Desta forma, o Relatório do OE, eleito como instrumento privilegiado para comunicação das medidas de melhoria da qualidade e eficiência da despesa pública, no âmbito do exercício de revisão da despesa entre 2016 e 2023, acabou por se tornar um repositório de medidas dispersas, descoordenadas e vagas, de impactos incertos e não fundamentados, fruto, sobretudo, da ambiguidade quanto aos seus objetivos, da ausência de uma estrutura técnica permanente de apoio ao exercício e também do alargamento dos contributos a todas as áreas governativas.

Esta observação é corroborada pelo contraditório do INFARMED e da ACSS, duas entidades responsáveis por áreas significativas da despesa no setor da Saúde que, segundo os ROE de 2017 a 2021, obteria as maiores poupanças em resultado do exercício de revisão da despesa. A ACSS afirma que não participou *"(...) na identificação das medidas apresentadas nos relatórios do OE, bem como nos impactos estimados (...)"* e o INFARMED indica que *"(...) é solicitado ao INFARMED, periodicamente e para efeitos do OE, que contribua com propostas de medidas políticas passíveis de implementação (...) mas que essa atividade não ocorre (...) no âmbito de um exercício de revisão da despesa (...)"*.

Estas opiniões estão em contradição com a informação avançada pelo próprio Ministério da Saúde, pois este indicou que solicitava contributos para as medidas à ACSS, ao INFARMED e à SPMS, entidades que negam ter participado no exercício. Assumindo que todas estas entidades agiram com boa-fé, esta diferença de opiniões apenas pode ser justificada pela forma excessivamente informal, episódica e tecnicamente inconsistente como a seleção das medidas apresentadas nos ROE foi obtida, gerando perceções díspares acerca dos papéis desempenhados pelos intervenientes.

12.3. O Anexo X

Desenho e implementação enquanto instrumento de revisão da despesa

194. A partir do OE 2017, as circulares anuais de preparação do OE passaram a incluir um capítulo sobre o exercício de revisão da despesa (aí designado como “*expenditure review*”). Nesse capítulo indicava-se explicitamente que as entidades públicas estavam obrigadas a incorporar nos seus planos orçamentais “(...) *iniciativas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa (...)*” que permitissem “(...) *acomodar o efeito de novas pressões orçamentais, mas também gerar folgas financeiras para acomodar eventuais novos projetos.*”^{56 57}
195. As iniciativas a apresentar pelas entidades públicas abrangidas (num universo superior a 500) deveriam centrar-se nas seguintes cinco áreas:
- (i) Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços;
 - (ii) Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente do espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos;
 - (iii) Reforço da capacidade dos serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos;
 - (iv) Aumento da produtividade dos serviços, nomeadamente por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes;
 - (v) Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias.
196. Para esse efeito era disponibilizado um formulário (Anexo X), em formato de ficheiro Excel, no qual as entidades públicas deveriam verter entre uma e cinco propostas, distribuídas pelas áreas supracitadas, ou sob a designação de “Outras Iniciativas”, e indicando, designadamente, uma breve descrição de cada iniciativa, a sua justificação detalhada e a respetiva estimativa de impacto orçamental.
197. A informação constante do Anexo X deveria desempenhar um papel fulcral no âmbito do exercício de revisão da despesa implementado entre 2016 e 2023, na medida em que seria o instrumento de recolha de propostas de iniciativas de política ao nível dos serviços, que se consolidariam ao nível dos respetivos ministérios e, posteriormente, integrariam o OE, enformando um processo de características *bottom-up* (vide Ponto 8.3).
198. No entanto, não foi isso que ocorreu. Não há evidência de ligação entre esta recolha de informação acerca de iniciativas de melhoria de eficiência e controlo orçamental, ao nível da entidade, e o que possa ter sido a sua eventual implementação, assim como não foi encontrada evidência de avaliação e consolidação das iniciativas das entidades ao nível das respetivas tutelas.
199. O Anexo X estabelecia, ainda que de modo ténue, alguma relação formal entre o processo orçamental e o exercício de revisão da despesa. Contudo, da evidência recolhida e da análise detalhada à qualidade da informação submetida através deste anexo, o seu preenchimento viu-se, largamente, reduzido ao mero cumprimento de uma obrigação administrativa necessária à aprovação do orçamento, retirando-lhe qualquer utilidade como instrumento de gestão orçamental.

⁵⁶ [Circular Série A n.º 1384 da DGO](#) – Instruções para a preparação do OE 2017. Nesta circular o anexo onde deveriam ser apresentadas as medidas de poupança por cada serviço público tinha a designação de Anexo XI. Nas subsequentes circulares de preparação do OE para os anos de 2018 a 2023 (Circulares n.ºs [1387](#) (OE 2018); [1390](#) (OE 2019); [1394](#) (OE 2020); [1399](#) (OE 2021); [1404](#) (OE 2022); [1407](#) (OE 2023)) esse anexo passou a designar-se Anexo X, pelo que se adota como designação genérica para todo o processo (2017 a 2023) esta última designação.

⁵⁷ Estavam abrangidos os Serviços Integrados (SI), Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). De acordo com as instruções da DGO “*a ausência de informação constante no anexo de Medidas de eficiência Orçamental é considerado como incumprimento quanto ao encerramento da proposta de orçamento.*”



h

A pronúncia do Diretor-Geral do Orçamento, no exercício do seu direito ao contraditório reforça a anterior asserção quando, a propósito do Anexo X, refere que:

“As Circulares Série A, emitidas pela DGO, após despacho da Tutela, assumem um papel de esclarecimento e orientação na recolha de informação que não é possível obter por via dos diferentes sistemas de informação, sendo que a essa recolha tem diferentes destinatários e, em muitos casos, outras entidades além do Ministério das Finanças.”

Clarificando, de seguida, que *“(...) o “Anexo X - Iniciativas de eficiência e controlo orçamental”, conforme referenciado ao período de 2017 a 2023, foi disponibilizado pela DGO no âmbito de uma linha de orientação expressa para recolha de dados com a finalidade em apreço, como instrumento de apoio ao exercício, não tendo constituindo uma iniciativa da autoria da DGO (...)”, e acrescentando “(...) não tendo, [...] a sua estrutura e o tratamento de dados cabido ou sido atribuída à DGO.”*

Não pode deixar de surpreender, atentas as competências específicas cometidas à Direção-Geral do Orçamento, o posicionamento meramente instrumental assumido por esta entidade face ao que se pretendia constituísse um instrumento de apoio à gestão orçamental, que estabeleceria alguma relação entre o exercício de revisão da despesa e o processo orçamental. Resulta claro que essa relação estava reduzida à verificação do cumprimento da obrigatoriedade de prestação de informação através do Anexo X, imposta pela DGO às entidades públicas, como condição necessária à aprovação dos respetivos orçamentos, e esgotando-se na recolha dessa informação, de forma acrítica e inconsequente.

200. Não há conhecimento de que tenha existido um efetivo controlo e análise (e.g., tutelas, MF, GTRD 2016) da informação submetida pelos serviços e entidades através do Anexo X. As medidas propostas não vincularam, efetivamente, as entidades proponentes, nem as respetivas tutelas setoriais. A evidência recolhida também permite concluir que o MF não desenvolveu qualquer controlo sobre a informação prestada no Anexo X, suportando a conclusão de que o mesmo serviu mais os propósitos de legitimação da existência de um exercício de revisão da despesa do que um mecanismo para uma maior racionalização da despesa pública.
201. No âmbito do exercício de revisão da despesa implementado não foram consideradas e definidas responsabilidades referentes à avaliação, global e agregada, da informação submetida através do Anexo X, designadamente, no que respeita à sua fiabilidade, correção, coerência e congruência, bem como à deteção de eventuais estratégias e padrões de preenchimento.
202. A ausência de quaisquer mecanismos de avaliação e análise detalhada da informação recolhida através do Anexo X impediu a identificação de fragilidades e deficiências evidentes na sua utilização por parte das entidades, tornando-as recorrentes, e impossibilitou a definição e implementação de medidas conducentes à melhoria da qualidade daquela informação e, com efeito, do seu valor intrínseco, enquanto tradução de verdadeiras iniciativas de melhoria de eficiência e de controlo da despesa.
203. Compreendendo que o universo massivo de entidades abrangidas tornasse a análise integral da informação excessivamente exigente em recursos, e que a própria calendarização e estrutura do formulário dificultavam essa análise, ainda assim deveriam ter sido, necessariamente, acautelados (alguns) mecanismos de avaliação, mesmo que limitados a ministérios e/ou entidades tidos como mais relevantes ou às iniciativas com maior impacto financeiro.
204. A incapacidade por parte dos ministérios, e do próprio GTRDP 2016, para validar informação recolhida através do Anexo X (decorrente sobretudo do seu volume, da calendarização do processo e, em especial, da estrutura do formulário) e para levar a cabo ações corretivas junto das entidades, impediu que este instrumento se refinasse ao longo dos sucessivos exercícios orçamentais, não se tendo identificado que tivesse ocorrido qualquer aprendizagem decorrente da experiência.
205. Pelo contrário, a ausência de reação por parte do MF e das tutelas setoriais à qualidade da informação submetida pelas entidades parece ter fomentado uma perceção da irrelevância quer

do Anexo X, quer do exercício de revisão da despesa, e contribuído para a degradação adicional do conteúdo informativo deste instrumento, reduzindo-o ao mero cumprimento formal (e não substantivo) de uma obrigação administrativa.

206. Esta convicção é suportada por uma análise às iniciativas inscritas pelas entidades da AP nos sucessivos Anexos X, a qual revela a existência de problemas generalizados e sistemáticos, como melhor se detalha no Anexo 6 – Análise das iniciativas propostas através do Anexo X.
207. Importa referir também que a estrutura do Anexo X não se adequava a uma efetiva monitorização da concretização das medidas propostas. Com efeito, apenas em 2023 aquela estrutura seria revista, passando a solicitar informação sobre “valores de execução históricos”, de “indicador de referência” e de “meta”, o que até então não sucedia, numa tentativa de adaptação daquele instrumento a um eventual acompanhamento da implementação das iniciativas inscritas pelas entidades (e que materializaria uma avaliação *ex-post*). Este acompanhamento permaneceu por realizar.
208. Genericamente, as medidas indicadas pelas entidades públicas no Anexo X, como contributos para o processo de revisão da despesa, estiveram sujeitas aos mesmos problemas de natureza técnica que as medidas de política indicadas pelos ministérios nos Relatórios do OE. Destacam-se, em especial:
- A falta de capacitação sobre o que é um exercício de revisão da despesa, designadamente sobre os seus objetivos e sobre o tipo de iniciativas que podem estar associados a esse exercício.
Tal levou a que muitas das iniciativas identificadas pelas entidades estivessem ligadas ao aumento da atividade e de receitas, ou ainda que fossem pouco específicas ou ambíguas e de implementação difícil ou duvidosa.
 - A fragilidade dos métodos de estimação das poupanças orçamentais associadas às medidas propostas, particularmente evidenciada nas entidades contactadas no decurso da presente auditoria (cf. Ponto 12.5).
209. Globalmente, embora o Anexo X tenha sido apresentado, inclusivamente perante entidades internacionais, como um pilar fundamental do exercício de revisão da despesa em Portugal, essa asserção não se confirma. A imposição de um custo administrativo às entidades da AP, sob a forma de obrigação de prestação de informação, sem que se tenha assegurado a capacidade de analisar, corrigir e extrair benefícios da mesma, constitui o exemplo de uma iniciativa ineficaz e ineficiente, ou seja, precisamente o oposto do pretendido em medidas que visam promover a qualidade da despesa pública.
210. Mesmo que a utilização do Anexo X possa ter gerado alguns benefícios difusos, pese embora não quantificáveis, como uma maior consciencialização das entidades da Administração Pública para a necessidade de uma melhor gestão da despesa pública, esses eventuais benefícios acabaram por ser anulados, não só pela sua ambiguidade e pouca clareza, como também pela ausência de análise, monitorização e posterior acompanhamento, tornando aquele instrumento essencialmente inútil.

Análise das iniciativas de melhoria da eficiência da despesa e de controlo orçamental propostas através do Anexo X

211. O exame feito pelo Tribunal à informação coligida pela DGO, entre 2017 e 2023, permite concluir pela deficiente qualidade da informação submetida pelas entidades e serviços públicos. A total ausência de mecanismos de validação e correção inviabiliza a sua análise integrada e agregada, não permitindo apurar, de forma precisa e isenta de erros e significativas distorções, o número de iniciativas propostas e as respetivas estimativas de impacto orçamental, de acordo com os diferentes atributos existentes (*e.g.*, tipologia de medida, por alegados programas orçamentais, por valor, por ano, por ministério).

212. A análise feita às iniciativas inscritas pelas entidades da Administração Pública, nos sucessivos Anexos X, revela a existência de problemas generalizados e sistemáticos, nomeadamente:

- (i) Incorreta classificação das medidas por área, em função da tipologia definida na circular de preparação do OE.

As medidas deviam classificar-se numa das cinco áreas incluídas na circular de preparação do OE, ou num tipo genérico com a designação de “Outras Iniciativas”. A falta generalizada de coerência e de correção nesta classificação inviabiliza a utilidade de qualquer análise com base neste critério.

- (ii) Inscrição de medidas não enquadráveis no âmbito da revisão da despesa, nomeadamente aumentos de receitas, contratação de pessoal ou a realização de investimentos.

- (iii) Incumprimento das instruções de preenchimento, como é o caso da identificação dos impactos das medidas que pressupunham aumentos de despesa para gerar poupanças.

Em diversas medidas, a análise do descritivo permite perceber que estão envolvidas novas despesas, nomeadamente investimentos em equipamentos, mas não são identificados os custos associados, pelo que é impossível determinar o impacto líquido das medidas.

- (iv) Incumprimento das instruções de preenchimento, nomeadamente quanto ao sinal atribuído às poupanças (que deveriam ser inscritas com sinal positivo e foram detetadas diversas situações com sinal negativo) e aumento de receitas (sinal positivo, sendo encontrados iniciativas com sinal negativo).

De acordo com as instruções genéricas de preenchimento que acompanhavam o Anexo X, as estimativas de impacto das medidas que implicassem poupanças ou acréscimos de receitas deviam ser inscritas com sinal positivo. Já as medidas que traduzissem aumentos de despesa ou quebras de receita, seriam inscritas com sinal negativo. Tal não é cumprido em inúmeras das iniciativas analisadas. Pese embora esta análise não tenha sido exaustiva, os erros detetados tornam razoável concluir pela impossibilidade da análise agregada dos impactos estimados sobre a despesa.

- (v) Inclusão de estimativas de impacto improváveis ou insuficientemente justificadas.

- (vi) Não preenchimento do valor base da despesa que seria afetada pelas medidas de melhoria da eficiência e controlo da despesa, impedindo o apuramento da percentagem de redução da despesa.

De um total de perto de 17.000 registos, aproximadamente 40% apresentavam insuficiências de preenchimento e perto de 20% eram inúteis por não apresentarem nem impacto, nem valor base da despesa.

- (vii) Incoerência entre a tipologia de poupanças orçamentais ou receitas e a classificação económica das receitas e despesas.

Parte significativa das medidas inscritas na área da recuperação de receitas estão, associadas a classificações económicas de despesa. Em sentido inverso, medidas às quais, em princípio, deveriam estar associadas classificações económicas de despesa, têm atribuídas classificações económicas na área da receita. Esta situação é também reveladora de ausências de quaisquer controlos parametrizados na solução de recolha de informação de suporte ao Anexo X.

- (viii) Repetição de iniciativas em anos consecutivos, indiciando uma mera transposição da informação prestada pelas entidades.

213. Os problemas identificados são sumariamente ilustrados com exemplos na caixa seguinte (e sem prejuízo da exemplificação mais detalhada feita no Anexo 6 – Análise das iniciativas propostas através do Anexo X).

Caixa 2 - Exemplos de iniciativas de melhoria de eficiência e de controlo orçamental incoerentes, incongruentes e/ou incorretamente apresentadas

- Na preparação do OE de 2020, o Metropolitano de Lisboa, inclui uma medida com o descritivo “Concentração dos serviços administrativos do ML [Metro de Lisboa] no Complexo de Carnide”. A justificação permite perceber que se trata de uma medida que gerará poupanças, no entanto, o impacto aparece com sinal negativo (-3,3 M€). Segundo as instruções de preenchimento, impactos de sinal negativo deveriam estar reservados para situações de aumento de despesa ou redução de receitas.
- Na preparação do OE de 2020, a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.) apresenta uma medida com o descritivo “Aumento da receita proveniente de Portagens”, o impacto dessa medida é de 416,4 M€. No entanto, no justificativo da medida, refere-se que a estimativa para a receita total com portagens, em 2020, é de 338 M€. Não se afigura provável que o impacto estimado da medida inscrita pela IP, S.A. exceda o valor total de receitas anuais previsto para o ano em causa.
- No Anexo X do OE de 2022, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária inclui uma medida com o descritivo “Otimizar a fiscalização através da rede nacional de radares – SINCRO”, com um impacto estimado de 13 M€ e justificação “Encontra-se prevista a manutenção e expansão da rede nacional de radares - SINCRO para o ano de 2022, medida que se estima gerar um incremento de receita orçamental da ANSR no montante de 13 milhões de euros.” A manutenção e expansão da rede de radares implicará a execução de despesa, no entanto, não é indicado em linha autónoma o valor dessa despesa, de modo a permitir o apuramento das poupanças líquidas.
- Na preparação do OE de 2022, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) inscreveu uma medida com impacto de 90 M€, com o seguinte descritivo “Promoção de medidas, legislativas ou outras, visando a afetação novas receitas próprias à AT, com impacto direto no financiamento das despesas.” A justificação da medida repete, essencialmente, o texto genérico dos dois anos anteriores. Não é possível avaliar, com base apenas nesta informação, que medidas específicas estão em causa, se as mesmas poderão enquadrar-se no âmbito da recuperação de receitas, nem se o valor do impacto estimado é razoável. Adicionalmente, a criação de receitas próprias não se enquadra no âmbito de um exercício de revisão da despesa.
- O Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P., incluiu nos Anexos X dos OE de 2021 e 2022, uma iniciativa com o descritivo “Investir em projetos passíveis de cofinanciamento por via de financiamento externo/fundos estruturais”, com impactos previstos de, respetivamente, 2,4 M€ e -1,2 M€ na área I – Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços indicada no Anexo X. Não se trata de ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços, nem de uma medida de revisão da despesa, mas sim da procura de novos financiamentos. Em 2023 volta a ser inscrita uma medida semelhante “Melhoria do desempenho económico-financeiro, através da identificação de oportunidades de financiamento externo para implementação de projetos/iniciativas estratégicas transversais a organização”, também na referida área I, com um impacto estimado de 2,4 M€.
- A SPMS, na preparação do OE de 2021, classifica duas medidas de centralização de compras públicas (uma na área do medicamento e outra na área de bens e serviços transversais às instituições de Saúde) como “Outras Iniciativas” quando se trata claramente de medidas enquadráveis na área I – Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços. Além disso, estas medidas não têm impacto no orçamento da SPMS, mas sim no das entidades do SNS, pelo que não respeita o definido na circular de preparação do Orçamento, que solicitava medidas que incidissem sobre os “planos orçamentais” de cada entidade.

214. Com base nos ficheiros de dados disponibilizados pela DGO, contendo as medidas de eficiência orçamental inscritas pelas entidades públicas através do Anexo X, entre 2017 e 2023, foi apurado um universo de 16.754 linhas de registos⁵⁸, pese embora tal não corresponda a idêntico número de medidas, uma vez que se detetaram inúmeras situações de repetição de medidas por diversas linhas de registos, o que inviabilizou o apuramento pela equipa de auditoria do universo efetivo de medidas apresentadas (e dos respetivos impactos)⁵⁹.
215. A análise destes registos permitiu ainda a identificação das seguintes situações referentes às iniciativas propostas pelas entidades públicas:
- Cerca de 30% do total de registos (5.024) apresentava estimativas de impacto nulas;
 - Nos 10.579 registos (63,1% do total) com estimativa de impacto positivo (significando poupanças ou recuperação de receitas), cerca de 69% (7.309) não ultrapassam 50.000 € e apenas 4% (449) são superiores a 1 M€;
 - No universo de registos com impactos até 50.000 € (7.309): 156 têm impacto de 1 €; 1.061 apresentam impacto superior a 1 € e menor ou igual a 1.000 €; 3.370 registos têm impacto superior a 1.000 € e menor ou igual a 10.000 €. Ou seja, cerca de 43% do total de registos com impacto positivo (4.587) têm estimativa de impacto menor ou igual a 10.000 €.
 - Dos mencionados 156 registos com impacto de 1 €, 85% respeitam, recorrentemente, às mesmas entidades (*e.g.*, Academia de Ciências de Lisboa – 97 (62%); Cofre/Secção Regional TC Madeira – 20 (12%); Fundação para a Ciência e Tecnologia – 16 (10%)).
 - Nos registos com estimativas de impactos mais elevados, destacam-se sete iniciativas que, globalmente, somam 1.364M€ e correspondem a medidas geradoras de novas receitas próprias, as quais não devem fazer parte do âmbito de um exercício de revisão da despesa. Para lá desta questão, os impactos previstos para estas iniciativas sugerem, por vezes, erros grosseiros. Refira-se, a título ilustrativo, as medidas apresentadas pela IP, S.A.: se as estimativas de impactos indicadas para 2017 e 2018 poderão corresponder a efetivos aumentos de receita, com base nos valores e justificações apresentadas, já para 2019 e 2020 terá sido incorretamente considerado o valor total previsto de aumento de [?] receitas para estes anos, de 379,7 M€ e de 416,2M€ respetivamente⁶⁰.

12.4.O Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública

216. Um dos contributos incluídos no exercício de revisão da despesa foi a criação de um sistema de incentivos para que os trabalhadores⁶¹ das entidades públicas (do subsetor da administração

⁵⁸ Resultante da contagem de linhas de registo totais constantes dos ficheiros Excel disponibilizados pela DGO, para o período analisado.

⁵⁹ O apuramento do universo efetivo de medidas propostas pelas entidades públicas através do Anexo X, no período em apreço, exigiria a análise de cada uma das cerca de 17.000 linhas de registos apuradas, para identificação de todas as repetições de registos ocorridas (muitas das quais acompanhadas da repetição dos respetivos impactos). Já o correto apuramento do efetivo montante de impactos orçamentais estimados implicaria não só o exercício anterior, mas também a análise, registo a registo, da descrição e justificação das medidas inscritas, a fim de avaliar da correta afetação de sinal aos impactos previstos.

⁶⁰ Relativamente a 2019, a estimativa de impacto é de 379.713.915 €, com a seguinte justificação “*A projeção 2019 das receitas com portagens é de 379,7 milhões de euros, o que representa um aumento de 4 % face ao ano de 2017 (...)*”. Para 2020, o impacto indicado é de 416.420.477 €, justificado com “*A projeção para 2020 das receitas com portagens é de 338,6 milhões de euros, o que representa um aumento de 6 % face ao valor previsto para 2018 (...)*”.

⁶¹ De acordo com o preâmbulo da Portaria n.º 186/2017, o SIEF é “*(...) uma estrutura de incentivos para equipas da administração pública, assente em metas de redução efetiva da despesa com garantia de elevado desempenho dos serviços.*” O n.º 2 do art.3.º dispõe ainda que “*Para efeitos da presente portaria, entende -se por «equipa» o conjunto de dirigentes e trabalhadores de um ou mais órgãos, serviços ou unidades orgânicas, até ao limite máximo de 40 efetivos, individualmente identificados na candidatura.*”



h

- central com exceção das entidades públicas reclassificadas) pudessem propor medidas de melhoria da eficiência dos serviços públicos e identificar e eliminar procedimentos que se traduzissem em desperdício de despesa.
217. A ligação entre o exercício de revisão da despesa e o Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF) surge claramente evidenciada nas instruções de preparação do orçamento produzidas pela DGO desde o OE de 2018 (e até ao OE de 2024) quando, no capítulo dedicado àquele exercício se refere explicitamente que “[a]s iniciativas identificadas neste âmbito [inscritas no Anexo X], que se traduzam em redução de despesa numa ótica consolidada, são elegíveis para efeito de candidatura ao Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (www.sief.gov.pt), podendo, no caso de aprovação da candidatura, beneficiar a entidade e os respetivos colaboradores mediante a atribuição de prémios financeiros e institucionais.”
218. A atribuição de incentivos e outros mecanismos de estímulo à melhoria da eficiência, consagrada nas leis que aprovaram os OE desde 2017 e concretizada pelas portarias que instituíram o SIEF⁶² e pelos correspondentes despachos dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, que fixaram as regras e os procedimentos relativos à apresentação e avaliação das candidaturas, depende de avaliação e proposta da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e de despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela⁶³.
219. Apesar de mantida, nos OE de 2020 a 2022, a possibilidade de se estabelecerem “incentivos e outros mecanismos de estímulo de práticas inovadoras de gestão pública”⁶⁴, não foram publicados pelo Governo os despachos e as portarias⁶⁵ com as regras e os procedimentos aplicáveis. Todavia, a DGO tem mantido, desde 2018, nas circulares de preparação do OE, sempre a mesma referência à possibilidade de candidatura ao SIEF⁶⁶.
220. No âmbito deste sistema de incentivos, foram cometidas especiais responsabilidades à IGF no processo de atribuição de incentivos, nomeadamente de receção, avaliação preliminar (sobre o cumprimento dos critérios definidos), avaliação final (com base nos relatórios de execução que lhe sejam enviados, contendo a evidência do cumprimento das metas definidas na candidatura) e remessa desta avaliação aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela. O despacho conjunto de atribuição de incentivos pelos referidos membros do

⁶² Cfr. [Portaria n.º 186/2017, de 1 de junho](#) (aplicável às entidades do subsetor da administração central, com exceção das entidades públicas reclassificadas), o SIEF, estabelece as condições para que sejam adotadas, de forma regular e abrangente, iniciativas dirigidas à geração de ganhos de eficiência, permitindo a identificação das boas práticas e a promoção de poupanças, sem prejuízo para a qualidade dos serviços públicos prestados. Preconiza que a promoção da adoção de práticas assentes numa premissa de eficiência da despesa pública potencia igualmente uma maior robustez dos sistemas de informação e o aumento do desempenho organizacional, permitindo a obtenção de poupanças e permitindo a realização da respetiva avaliação pela autoridade de auditoria Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

⁶³ Cfr. 2017: art.º 22.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) (OE 2017), [Portaria n.º 186/2017, de 1 de junho](#), [Despacho do Ministro das Finanças n.º 5796/2017, de 3 de julho](#); 2018: art.º 24.º n.º 1 da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#) (OE 2018), [Portaria n.º 11/2018, de 10 de janeiro](#), [Despacho do Ministro das Finanças n.º 945/2018, de 25 de janeiro](#); 2019: art.º 23.º da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#) (OE 2019), [Portaria n.º 172/2019, de 3 de junho](#), [Despacho do Ministro das Finanças n.º 6337/2019, de 11 de julho](#).

⁶⁴ Cfr.: art.º 24.º da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#) (OE 2020); art.º 27.º da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#) (OE 2021); art.º 21.º da [Lei n.º 12/2022, de 27 de junho](#) (OE 2022).

⁶⁵ Dos membros do Governo, responsáveis pelas áreas da modernização do Estado e da Administração Pública (em 2020 e 2021) e das áreas da digitalização e da modernização administrativa e da Administração Pública (em 2022), em articulação (conforme os anos) com os membros do Governo das áreas das finanças, do planeamento, da igualdade, da economia e do mar e do ambiente e da ação climática.

⁶⁶ No capítulo “Exercício de revisão de despesa (*expenditure review*)”, sempre com referência à referida [Portaria n.º 172/2019](#) e ao [Despacho do Ministro das Finanças n.º 6337/2019](#).



h

Governo, deverá ser remetido à equipa proponente e ao SIEF para publicitação nas respetivas páginas eletrónicas⁶⁷.

221. À DGO, enquanto entidade com responsabilidades na regulação do processo orçamental, na avaliação da evolução das contas públicas, no estabelecimento de instrumentos de controlo das finanças públicas e na produção e difusão da informação respeitante à execução orçamental e às matérias relativas às finanças públicas, compete, designadamente, a publicitação das circulares de preparação do OE, aprovadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento⁶⁸. Nestas circulares a DGO tem mantido, desde 2018, a mesma referência à possibilidade de candidatura ao SIEF. Tendo a IGF apresentado candidatura aos incentivos atribuídos no âmbito SIEF, foi designada a DGO⁶⁹ para executar as respetivas avaliações preliminar e final.
222. A ESPAP, enquanto parceiro tecnológico da IGF, foi responsável pelo desenvolvimento e apoio à produção da plataforma eletrónica de suporte ao SIEF, participando na sua implementação e manutenção e, ainda, em sessões de divulgação e esclarecimento, designadamente na ótica da utilização da plataforma para submissão e gestão de candidaturas (junto de duas áreas governativas, a Justiça e a Administração Interna)⁷⁰.
223. Os incentivos regulados pelo SIEF visam estimular iniciativas geradoras de melhorias de eficiência que se traduzam em redução de despesa numa ótica consolidada (despesa paga a entidades fora do perímetro do OE), garantindo, concomitantemente, o cumprimento da missão dos serviços, bem como a adequada prossecução das suas atribuições. As referidas iniciativas podem inserir-se, nomeadamente, na aquisição ou locação de bens e serviços, empreitadas de obras públicas, gestão de recursos humanos e gestão de património imobiliário público.
224. Os incentivos à melhoria de eficiência podem ser de natureza:
- Financeira - prestação pecuniária cujo valor, a distribuir em cada ano, pela equipa responsável pela melhoria de eficiência, é de 50% do montante referente à redução de despesa, validada pela IGF, até um limite anual global de 100% da massa salarial mensal daquela equipa;
 - Não financeira – que incluem a promoção de ações de formação profissional, experiências de trabalho em instituições internacionais, a promoção do recurso ao teletrabalho e a oferta de amenidades, nomeadamente salas de refeição e espaços sociais e de convívio.
225. Podem candidatar-se aos incentivos as equipas responsáveis pela formulação e implementação das iniciativas geradoras de eficiência⁷¹.
226. Apenas são elegíveis candidaturas que contenham uma ou mais iniciativas geradoras de melhorias de eficiência cujo objetivo de redução total de despesa seja igual ou superior a 50.000 €⁷².

⁶⁷ Cfr. art.ºs 5.º a 7.º da [Portaria n.º 172/2019](#).

⁶⁸ Cfr. Lei Orgânica da DGO ([Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto](#), com as alterações subsequentes).

⁶⁹ Cfr. Despacho n.º 1085/2018/SEO, de 25 de junho (não publicado).

⁷⁰ Cfr. Pedidos de informação à IGF, à ESTAMO e à ESPAP.

⁷¹ As regras e procedimentos aplicáveis à apresentação e avaliação das candidaturas ao SIEF foram aprovadas pelo [Despacho do Ministro das Finanças n.º 5796/2017, de 3 de julho](#). Semelhante enquadramento normativo vigorou em 2018, conforme. art.º 24.º n.º 1 da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#) (OE 2018); [Portaria n.º 11/2018, de 10 de janeiro](#); e [Despacho do Ministro das Finanças n.º 945/2018, de 25 de janeiro](#).

⁷² Cfr. art.º 3.º, n.º 3 da [Portaria n.º 172/2019, de 3 de junho](#).



h

Execução do SIEF

227. Não obstante existir desde 2017, apenas nos anos de 2018 e 2019 foram apresentadas candidaturas ao SIEF. Do total de oito candidaturas apresentadas - desde a sua criação e até 2023 -, apenas uma única candidatura viria a obter avaliação final e proposta de atribuição de incentivos. Esta candidatura, apresentada pela própria IGF, entidade a quem estavam atribuídas especiais responsabilidades na gestão do SIEF, designadamente no que respeita à avaliação das candidaturas recebidas, seria assim, excecionalmente, gerida e avaliada pela DGO.
228. A poupança líquida total prevista pela IGF para os anos de 2018 a 2021 ascendia a 306,2 m€⁷³. Composta por duas fases, a candidatura em causa visava alcançar as seguintes poupanças líquidas:
- 153,5 m€, através da redução da despesa pública com a locação (renda) do edifício da sede⁷⁴, mediante a renegociação do contrato, com redução de espaços ocupados e valor de renda correspondente, com efeitos (poupanças) nos orçamentos da IGF dos anos de 2018 e 2019 (Fase 1)⁷⁵;
 - 152,7 m€, mediante o arrendamento de novas instalações, iniciando os mecanismos de consulta prévia de existência de imóveis disponíveis, do domínio privado do Estado, junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e da ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A. (ESTAMO), com efeitos financeiros nos orçamentos de 2019 a 2021 (Fase 2)⁷⁶.
229. Relativamente à execução da referida Fase 1, apurou-se que a IGF eliminou do âmbito do contrato de arrendamento, no aditamento que celebrou com a ESTAMO⁷⁷, com efeitos a partir de 1 de abril de 2018, áreas até então da sua exclusiva utilização, e que passaram a ser áreas de utilização comum/partilhada⁷⁸, mantendo como integrantes daquele contrato todas as demais áreas do edifício da sede, ocupadas desde 2010⁷⁹.
230. Quanto à Fase 2, que previa o arrendamento de novas instalações, esta não viria a ser concretizada pela IGF.
- Em sede de contraditório, esta entidade remeteu cópia das consultas efetuadas junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e da ESTAMO, do Anúncio de consulta ao mercado para arrendamento de imóvel e da Proposta de arrendamento de imóvel. Mais, informou que “(...) não foram obtidas em tempo as necessárias autorizações legais da tutela (Finanças), o que inviabilizou que a IGF concretizasse a referida operação (...)”, pelo que a “(...) não concretização do objetivo previsto na fase 2 da candidatura (...)”, se justificou por motivos que não lhe eram imputáveis, “(...) apesar de terem sido asseguradas as iniciativas e procedimentos legais necessários nesse sentido.”
231. De acordo com a candidatura, os resultados seriam quantificados através do indicador “área bruta locável”:

⁷³ Resultante de poupanças de 456.242,21 € e custos de 150.000 €.

⁷⁴ Imóvel sito em Lisboa, na Rua Angelina Vidal n.º 41.

⁷⁵ Uma vez que a renda contratada, correspondente a 6.483 m², mostrava-se “desadequada face às necessidades reais da IGF (...)” e que, “foi apurada a área mínima necessária para o desempenho das funções da IGF” de 2.000 m², ou seja, o equivalente a uma redução de cerca de 70% na área bruta locável.

⁷⁶ Estimando: uma redução mensal da renda de 4.381 € para o ano de 2019 (3 meses) e 2020 e seguintes; uma poupança nos encargos com a limpeza de cerca de 30 mil euros/ano; custos diretos a incidir no ano de 2019 e 2020 no valor de 125.000 €.

⁷⁷ Aditamento, de 19/11/2018, ao contrato de arrendamento celebrado em 02/02/2010.

⁷⁸ Parte do piso 0 (segurança) e do piso -1 (anfiteatro).

⁷⁹ Pisos 3.º a 8.º e piso -2, na sua totalidade; 34 lugares de estacionamento nos pisos -3 e -4.

- Com o aditamento ao contrato, as áreas que deixaram de integrar as partes arrendadas passaram a ser “áreas de serviços comuns”/“áreas de utilização comum” (cerca de 14% dos 6.483 m² de área bruta locável) que, como tal, estarão abrangidas pela cláusula 7.^a do contrato de arrendamento, no que respeita à repartição dos correspondentes encargos⁸⁰;
 - Continuam a integrar o âmbito do contrato de arrendamento todas as restantes áreas⁸¹, que a IGF manteve, para seu uso exclusivo, ou seja, uma área bruta locável muito superior aos 2.000 m², apontados pela IGF na candidatura, como “*área mínima necessária para o desempenho das funções*” a considerar na concretização da instalação da sede num novo edifício, o que não veio a ocorrer (que corresponderia, esta sim, a uma significativa redução de cerca de 70% da área ocupada).
232. Considerando ter obtido ganhos e poupanças financeiras, decorrentes das medidas propostas na candidatura ao SIEF, com efeitos nos orçamentos desde o ano de 2018, sem perda de qualidade organizacional, a IGF apurou reduções de despesa de 121 m€ em 2018, de 115 m€ em 2019, e de 165 m€ em 2020, totalizando, naqueles três anos, cerca de 401 m€⁸², e submeteu os correspondentes relatórios de execução da candidatura a despacho da tutela, com vista à atribuição de incentivos no valor de 103 m€⁸³.
233. No que respeita aos referidos montantes apurados e incentivos solicitados, salienta-se que a redução de despesa de 120,9 m€, em 2018, foi apurada por excesso, com referência a 12 meses, quando na candidatura se previam 9 meses (abril a dezembro, ou seja, a partir do início de vigência do aditamento ao contrato de arrendamento), pese embora esta correção não tivesse reflexo na decisão de atribuição do incentivo, porque a candidatura continuaria a cumprir a condição de elegibilidade (redução total de despesa superior a 50 m€).
234. Os relatórios anuais de execução da candidatura da IGF, respeitantes aos anos de 2018 a 2020⁸⁴, foram aprovados pelos membros do Governo, responsáveis pela área das Finanças, após avaliação positiva da DGO⁸⁵ que, aquando da avaliação do relatório intercalar de execução da candidatura da IGF, do ano de 2020, emitiu parecer, que confirmou:
- O resultado apresentado pela IGF de concretização de medidas de “*racionalização e otimização das instalações da sua Sede*”, com uma poupança de 165 m€;
 - O apuramento de incentivos a atribuir no valor de 34,3 m€.
235. Relativamente ao ano de 2020, por despacho concordante da Secretária de Estado do Orçamento, exarado no referido parecer da DGO⁸⁶, foi atribuído à equipa proponente da IGF o incentivo de 34 m€, que, todavia, não foi considerado na proposta de OE 2022, não sendo obtida indicação da DGO sobre a forma de proceder à integração dos incentivos nos orçamentos da IGF⁸⁷.
236. A ESPAP, como parceiro tecnológico da IGF na análise, desenvolvimento, testes e apoio à produção da plataforma SIEF, com recurso a equipa interna, não quantificou a despesa anual

⁸⁰ Como referido, informou a ESTAMO que cerca de 78 m² da parte do Piso 0, usada pelos serviços de vigilância, passou a ter gestão de tipo “condomínial” e que os 800 m² da parte do Piso -1, usada como auditório e sala de receção, estará sujeita a termos de utilização acertados casuisticamente, tendo por base um valor de 225 €/dia, mais IVA.

⁸¹ Pisos 3.º a 8.º e piso -2, na sua totalidade; 34 lugares de estacionamento nos pisos -3 e -4.

⁸² Cfr. IGF - documentação disponibilizada com o ofício n.º 2023/2655, de 03.07.2023.

⁸³ Dos quais: 34,3 m€ em 2018; 34,7 m€ em 2019; 34,3 m€ em 2020 (cfr. IGF - Informações n.º 632/2019, n.º 229/2020 e n.º 145/2021, respetivamente).

⁸⁴ A IGF não forneceu quaisquer documentos ou relatórios relativos ao apuramento dos resultados da execução e eventual solicitação de atribuição de incentivos respeitantes ao último ano abrangido pela candidatura (2021).

⁸⁵ Cfr. IGF - ofício n.º 2023/2868, de 21.07.2023.

⁸⁶ Cfr. Despacho n.º 388/2022/SEO, de 15 de fevereiro (exarado na Informação da DGO n.º 1230/2021).

⁸⁷ Cfr. IGF - ofício n.º 2023/2868, de 21.07.2023.

suportada, com o desenvolvimento e manutenção de sítios eletrónicos e aplicações necessários à sua execução⁸⁸.

237. A ausência de atribuição de incentivos foi referida no Relatório Final do GTRD 2022, no qual consta que o SIEF, criado em 2017, “*não produziu resultados, porquanto não ocorreu a atribuição de bónus ou prémio por se ter atingido os objetivos*”⁸⁹.
238. A não publicitação no sítio eletrónico do SIEF⁹⁰ de quaisquer despachos, relatórios ou informações, quer sobre as candidaturas apresentadas e resultados da sua avaliação, quer sobre decisões de atribuição de incentivos, compromete a materialização do princípio de transparência a que a Administração Pública deverá estar vinculada.
239. Consta-se assim que o SIEF não produziu resultados materiais, apesar de a sua conceção e implementação, nomeadamente o desenvolvimento de um sistema de informação de apoio, ter originado custos.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, a IGF expressou a sua concordância com o TdC, quando conclui que este instrumento se veio a revelar totalmente ineficaz e que, não obstante a sua evidente ineficácia, não foi objeto de avaliação e/ou alteração, mantendo-se em vigor até 2024. De igual modo, concordou também com a recomendação dirigida ao MF no sentido de “*Atualizar, caso se justifique a sua continuidade, o quadro legal e normativo do SIEF, determinando a atualização e publicitação de informação sobre candidaturas e incentivos concedidos, desde a sua instituição, no respetivo sítio eletrónico.*”

Já o MF, a propósito da citada recomendação, respondeu apenas que “*Esta matéria será oportunamente ponderada.*”

12.5.O processo de revisão da despesa no Ministério da Saúde

240. A despesa pública em Saúde, em especial a do Serviço Nacional de Saúde (SNS), foi, entre 2016 e 2021⁹¹, o principal foco do exercício de revisão da despesa. Com efeito, é na área da Saúde que se concentram os montantes mais significativos de estimativas de poupanças e ganhos de eficiência na despesa e recuperação de receita, constantes dos Relatórios do OE, naquele período (573,2 M€; superior a dois terços do total de impactos previstos). Naquele período temporal, a despesa orçamentada para o Ministério da Saúde foi de 54.950,8 M€, pelo que as poupanças nesta área corresponderiam, em termos agregados, a 1,04% da despesa orçamentada.
241. Para procurar conhecer em detalhe este processo na área da Saúde, para além do respetivo ministério, foram contactadas entidades que se esperava terem desempenhado um papel de destaque na revisão da despesa, nomeadamente a ACSS, enquanto coordenadora e gestora do Programa Orçamental da Saúde (POS), o INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P. (INFARMED), dado que um volume significativo das medidas, identificadas nos Relatórios do OE, incidia sobre a despesa com medicamentos e dispositivos médicos, e a SPMS, devido ao destaque dado às poupanças orçamentais com procedimentos centralizados de compra de medicamentos. Foi ainda contactada a Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EM-SPOS) que também terá colaborado no processo no âmbito da sua missão e atribuições até setembro de 2021⁹².

⁸⁸ Cfr. ESPAP – email de 10.10.2023 (resposta às questões colocadas no email de 27.09.2023).

⁸⁹ Cfr. GTRD 2022 - Relatório Final, de agosto de 2023 (anexo ao email de 26.09.2023).

⁹⁰ Cfr. www.sief.gov.pt (consultado em novembro de 2023).

⁹¹ Os relatórios do OE de 2022 e 2023 não individualizam as poupanças estimadas por ministério.

⁹² Criada através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2018](#), de 15 de março, o mandato desta Estrutura de Missão seria posteriormente prorrogado até 30 de setembro de 2021, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2021](#), de 25 de junho.



h

Ministério da Saúde

242. O Ministério da Saúde (MS), questionado sobre a forma como se articulou com o MF nesta segunda fase do exercício de revisão da despesa, indicou que a articulação se processou através do GTRDP 2016, o qual podia solicitar a participação de representantes das entidades públicas, com competências nas matérias em causa e que, no caso do MS, estiveram envolvidas a ACSS, a SPMS e o INFARMED.
243. Sobre as medidas na área da Saúde, incluídas nos Relatórios do OE, afirma que *“Nos trabalhos preparatórios do Orçamento do Estado, de cada ano, era solicitado ao Ministério da Saúde, a apresentação dos seus contributos para o capítulo de revisão da despesa, competindo a este Ministério, no âmbito da articulação com as entidades por si tuteladas, avaliar as medidas por estas apresentadas, bem como a respetiva quantificação”*.
244. Esclarece ainda que em nenhum momento foram fixados, pelo MF, volumes quantitativos mínimos para as poupanças a identificar no âmbito do processo. O volume de poupanças, decorrentes do processo de revisão da despesa, era assim fixado de forma autónoma. Esclarece também que não eram exigidas pelo MF novas iniciativas geradoras de poupanças orçamentais como contrapartida de iniciativas de política geradoras de despesa adicional.
245. O MS indica que *“O exercício de revisão da despesa era preparado em simultâneo com a elaboração do Relatório do Orçamento do Estado, no contexto da preparação do orçamento”*, que solicitava contributos à ACSS, INFARMED e SPMS, e consolidava as respetivas propostas e impactos. No entanto, era a estes organismos que competia a elaboração das *“(…) medidas e os respetivos racionais que sustentavam as estimativas de poupança com a implementação das mesmas”*.
246. Foi ainda solicitado ao MS o detalhe das medidas incluídas nos Relatórios do OE, o seu estado de implementação e se as mesmas tinham atingido os resultados esperados. Em relação à primeira questão foi apresentada documentação com maior detalhe sobre as medidas indicadas naqueles relatórios. No entanto, quanto ao estado de implementação, essa informação só foi prestada para o ano de 2018. Não foi prestada informação sobre se a implementação das medidas inscritas nos sucessivos Relatórios do OE tinha alcançado os resultados estimados em termos de poupanças orçamentais, o que indicia que o processo terá sido inconclusivo e inútil.
247. Sobre o tratamento da informação do Anexo X, o MS informou que cabia à ACSS, enquanto entidade coordenadora do POS, a solicitação, análise e consolidação da informação dos anexos X, para posterior reporte ao Ministério. No entanto, é também indicado que *“Considerando o volume global de propostas, superior a várias centenas, era concedida uma aprovação genérica do Anexo X (...) para que o mesmo pudesse ser submetido à DGO”*.
248. Parece então que mais importante do que o conteúdo dos anexos X das entidades tuteladas pelo MS era o cumprimento da obrigação declarativa, no âmbito do processo de preparação de cada OE, ficando deste modo saliente a inutilidade do exercício de revisão da despesa no MS, constituindo-se meramente como uma tarefa burocrática.

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS)

249. Segundo o MS, foram atribuídas à ACSS, enquanto entidade coordenadora do POS, competências e deveres no processo de revisão da despesa na área da Saúde, nomeadamente de validação e análise das propostas de iniciativas promotoras da eficiência e da eficácia da despesa pública, mas também ao nível da monitorização e avaliação do impacto das medidas de maior valor, em cada uma das áreas de foco do Anexo X.
250. No âmbito da relação entre o MS e a ACSS, para a análise e validação da informação com origem nos anexos X, foi remetida documentação referente aos despachos de aprovação desses anexos no âmbito dos OE de 2019, 2020 e 2022. Essa documentação revela que não é efetuada mais do que uma análise superficial às iniciativas indicadas pelas entidades do MS no Anexo X.



h

No âmbito do exercício do direito de contraditório a ACSS indicou, sobre o seu papel neste processo, que: *“Tendo em consideração que as propostas de orçamento são apresentadas num curto espaço de tempo e por entidades de diferente natureza, complexidade e exigência (Serviços integrados, autónomos, Entidades Empresariais e SPA), a ACSS por modo próprio e facilitador do processo orçamental do Programa da Saúde (...), solicita à DGO que a validação dos Anexos X, ocorra posteriormente, por via da consolidação da informação remetida pelas entidades à ACSS e envio posterior para aprovação da Tutela”* e que *“Estes procedimentos adotados pela ACSS, de forma voluntária e facilitadora, têm tido como principal objetivo permitir às entidades remeterem as suas propostas de orçamento no prazo definido, não ficando dependentes da aprovação da Tutela, bem como permitir à Tutela uma análise prévia e agrupada, das medidas apresentadas pelas entidades que compõem o PO Saúde (...)”*

Não obstante esta explicação avançada pela ACSS e o intuito “facilitador” e voluntário da sua intervenção, o que se apurou, como se indica no parágrafo anterior, foi que não existia uma validação, análise ou intervenção da ACSS (ou de qualquer outra entidade) sobre a qualidade do conteúdo do Anexo X das entidades públicas integrantes do PO Saúde. Desse modo, não se assegurou que o contributo deste instrumento para a revisão da despesa fosse efetivo, pese embora se tenha continuado, ano após ano, a impor às entidades a obrigação do seu preenchimento, sob pena de não aceitação do seu orçamento pela DGO.

251. A título ilustrativo, a análise efetuada pela ACSS para sustentar a aprovação dos anexos X das entidades para o Orçamento do Estado de 2019, limitou-se a identificar o número de propostas (553), o volume total de estimativas de impacto orçamental (154,2 milhões de euros) e a sua divisão por cada uma das áreas de intervenção definidas na circular de preparação do OE. Não foi efetuada uma análise crítica, nem qualitativa da informação remetida, apenas uma indicação quantitativa.
252. Nessa documentação é possível constatar ainda que os Secretários de Estado da Saúde solicitam à ACSS a monitorização das três propostas de maior valor em cada uma das áreas⁹³, com o objetivo de identificar eventuais boas práticas a replicar nos exercícios seguintes e ainda a avaliação das três propostas de maior valor em cada um dos anos anteriores.
253. No entanto, essa avaliação e monitorização não chegou a ser efetuada. A ACSS indica que não procedeu à monitorização solicitada pela tutela das três propostas de maior valor, com vista a extrair boas práticas a replicar no exercício orçamental seguinte, nem à avaliação das três propostas correspondentes dos anos anteriores e desconhece o estado de implementação de cada uma das medidas de revisão da despesa, identificadas nos sucessivos Relatórios do OE.

A ACSS, no âmbito do contraditório, indica que dada *“(...) a situação pandémica, a ACSS foi obrigada a canalizar os seus recursos para acompanhamento da despesa Covid19 e monitorização das aquisições, doações e investimentos Covid, pelo que não foi possível canalizar recursos para a monitorização das medidas (...)”*

254. Segundo a ACSS, a informação disponibilizada no Anexo X não permitia a monitorização solicitada. A ACSS indica ainda que não identificou, nas análises efetuadas à informação do Anexo X⁹⁴, medidas de poupança orçamental passíveis de constituir boas práticas a disseminar

⁹³ I) ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços; II) otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente do espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos; III) reforço da capacidade dos serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos; IV) aumento da produtividade dos serviços, nomeadamente por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes; V) identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias.

⁹⁴ A ACSS indicou que, em 2021 e em 2023, as informações com compilação e análise da informação do Anexo X não foram elaboradas, alegadamente pela necessidade reafectar recursos humanos ao acompanhamento da despesa com a pandemia em 2021 e por simples insuficiência de recursos humanos em 2023.



h

pelas entidades do Ministério da Saúde. De acordo com a análise desenvolvida no decurso da auditoria, entre 2019 e 2022, terão sido inscritas pelas entidades tuteladas pelo MS mais de 1.900 iniciativas nos respetivos Anexos X⁹⁵.

No âmbito do contraditório a ACSS salienta ainda a dificuldade de acompanhamento das medidas incluídas no Anexo X, referindo não ser evidente “(...) a forma como se poderia operar o acompanhamento (...)” e indica a título de exemplo, as três medidas de maior impacto apresentadas em 2020 e 2021:

- *Poupança com a centralização de compra de medicamentos mais expressivos em matéria de despesa (SPMS – impacto 45 M €);*

- *Poupança com a centralização da compra de equipamento informático, licenciamento de software, comunicações, gás, eletricidade e combustíveis, papel, limpeza, segurança, vigilância, manutenção elevadores e refeições confeccionadas (SPMS – impacto 11,5 M€)*

- *Negociação com fornecedores de medicamentos (Centro Hospitalar e Universitário de Lisboa Norte – impacto 8 M€)*

Refere a ACSS que se trata de “(...) objetivos próprios e específicos das entidades que os apresentam, apenas passíveis de acompanhamento pelas próprias entidades (...)”

Deve sublinhar-se que apenas se pode aceitar a argumentação da ACSS dado o contexto em que decorreu a implementação do Anexo X como instrumento do exercício de revisão da despesa – sem suporte técnico que o integrasse cabalmente num exercício desta natureza, sem capacitação das entidades envolvidas e sem mecanismos que assegurassem a validação, correção e qualidade da informação recolhida.

Um exercício de revisão devidamente planeado, estruturado em torno de um suporte técnico adequado, poderia ter originado maior qualidade da informação do Anexo X, inclusivamente ao nível da capacidade de monitorização dos seus resultados.

255. Sobre o detalhe da colaboração da ACSS no processo de revisão da despesa na Saúde, esta entidade prestou ainda a seguinte informação:

- Não foi solicitada a colaborar nos trabalhos desenvolvidos pelo GTRDP 2016;
- Não foi solicitada para articulação com o MS na identificação das áreas da despesa sujeitas a revisão em cada ano e, como tal, identificadas nos sucessivos Relatórios do OE;
- Apenas compilou e remeteu à aprovação da Tutela as informações remetidas pelas entidades do POS (através do Anexo X);
- Não participou na seleção das áreas/medidas de revisão da despesa e, na análise efetuada (à informação constante dos anexos X), apenas foram identificados os impactos, o número de medidas apresentadas e a tipologia das mesmas;
- Não dispunha de termos de referência para o exercício da revisão da despesa, (nomeadamente para a seleção das medidas, estimativa do impacto, monitorização da execução e avaliação do impacto).

Sobre este ponto, em contraditório, a ACSS reforçou que “(...) não foi possível encontrar evidências de quaisquer solicitações efetuadas à ACSS no âmbito do referido Grupo de Trabalho (...)” [GTRDP 2016]

⁹⁵ Esta quantificação está condicionada pelas limitações e deficiências várias identificadas no Ponto 12.3.



h

256. A informação prestada pela ACSS, em relação ao seu envolvimento no processo de revisão da despesa iniciado em 2016 é contraditória com a prestada pelo MS, que indicou, como se referiu anteriormente, a colaboração da ACSS com o GTRDP 2016 e também que seria chamada anualmente, em conjunto com o INFARMED e a SPMS, a dar contributos para o processo na área da Saúde, no âmbito da preparação do Relatório do OE.

257. A ACSS⁹⁶ indicou desconhecer o estado de implementação das medidas inscritas nos relatórios do OE entre 2017 e 2023 (num total de 573,2 M€ entre 2017 e 2021). Esta informação é surpreendente, dado que diversas medidas se encontram associadas à atividade principal da ACSS, enquanto responsável por assegurar o planeamento e gestão dos recursos financeiros do SNS, como por exemplo:

- Reforço da monitorização orçamental e poupança associada a pagamento de dívidas (Relatório do OE 2018, impacto estimado de 75 M€);
- Revisão de orçamentos, contratos de gestão e acompanhamento financeiro (Relatório do OE 2019, impacto estimado de 30,7 M€);
- Novo modelo de governação/acompanhamento do desempenho e avaliação da gestão (Relatório do OE 2020, impacto estimado de 19,8 M€).

Em contraditório a ACSS reforça que não participava na " (...) identificação das medidas apresentadas nos relatórios do OE, bem como nos impactos estimados (...) e que esses relatórios são preparados "(...) ao nível da tutela política do programa orçamental, não raras vezes sem participação efetiva do coordenador técnico do programa orçamental (...)" razão pela qual a ACSS desconhecia a origem dos valores.

258. Questionada sobre a informação prestada pela própria ACSS nos Anexos X, entre 2017 e 2023, não clarificou como procedeu à identificação das medidas geradoras de poupança e de recuperação de receitas incluídas nesses anexos, nem como quantificou o impacto estimado com a implementação dessas medidas. Informou ainda que não efetuou, *"por ausência de recursos humanos"*, a monitorização da implementação de cada uma das medidas e a quantificação das poupanças e/ou recuperação de receita efetivamente obtidas. Ou seja, a ACSS não conseguiu fundamentar as medidas que ela própria inscreveu no respetivo Anexo X.

259. Uma análise à natureza das iniciativas inscritas pela ACSS nos anexos X, permite, no entanto, concluir que teria sido possível monitorizar a implementação e avaliar os impactos orçamentais dessas iniciativas, se isso tivesse sido considerado prioritário e relevante ou tivesse sido exigido por parte da tutela ou do MF. Na maioria dos casos, as iniciativas da ACSS nos sucessivos anexos X têm reduzido impacto financeiro e uma natureza simples. A sua monitorização e avaliação não exigia a afetação de recursos humanos e técnicos significativos e poderia ter sido efetuada com recurso a informação de gestão interna da ACSS⁹⁷.

INFARMED, IP

260. Outra das entidades referidas pelo MS como envolvida no exercício de revisão da despesa foi o INFARMED. Este instituto público, quando questionado sobre a sua participação no exercício de revisão da despesa, indicou que nem a instituição nem os seus técnicos foram chamados a

⁹⁶ Ofício nº 53300/GAI/ACSS de 10 de outubro de 2023.

⁹⁷ Considerem-se, por exemplo, as duas iniciativas de maior impacto submetidas pela ACSS através do Anexo X, no âmbito do OE de 2021:

- Envio de email às empresas municipais, com periodicidade trimestral, para cobrança de receitas próprias da ACSS emitida nos termos do LOE [estimativa de impacto de 200 m €];
- Envio de email, com periodicidade trimestral, para cobrança de receitas própria da ACSS referente às aplicações informáticas [estimativa de impacto de 50 m €].

A monitorização da implementação destas iniciativas consistiria em verificar o efetivo envio trimestral dos emails referidos. Já a avaliação dos seus impactos poderia ser conseguida com recurso à informação sobre a evolução destas receitas.



h

colaborar com o GTRDP 2016, mas que o MS solicita “(...) normalmente nos meses de agosto/setembro contributos às diferentes entidades do Ministério (...)”, incluindo ao INFARMED.

No âmbito do exercício do contraditório o INFARMED esclarece que “(...) Esta atividade ocorreu no período alvo de auditoria do tribunal de contas, mas não no âmbito de um exercício de revisão da despesa. A proposta de medidas (...) num âmbito de um exercício de revisão de despesa apenas ocorreu em 2023, altura em que foi solicitada a sua participação nesse referido exercício. Acrescenta, posteriormente que “(...) a proposta de medidas de controlo da despesa (...) não foi efetuada no âmbito de um exercício de revisão da despesa, e respetiva metodologia, mas sim com o objetivo de controlar a despesa com medicamentos e dispositivos médicos”

Esta afirmação do INFARMED, de que a solicitação de medidas de controlo da despesa para efeitos da preparação do OE não era efetuada no âmbito de um exercício de revisão da despesa apenas foi avançada no âmbito do exercício do contraditório. Anteriormente, questionada diretamente sobre “Como se processou a articulação, entre o INFARMED e Ministério da Saúde, na identificação das áreas de despesa (designadamente, com medicamentos e dispositivos médicos), sujeitas a revisão em cada ano e, como tal, identificadas nos sucessivos ROE”, em 13 de outubro de 2023, o INFARMED respondeu, o que acima se reproduziu, ou seja, que:

“O Ministério da Saúde solicita, normalmente nos meses de agosto/setembro, contributos às diferentes entidades do Ministério, nomeadamente o INFARMED”.

Esta disparidade nas respostas de uma entidade com as responsabilidades do INFARMED deve assinalar-se (dado que sobre este organismo recai o dever de coadjuvação ao Tribunal de Contas nos termos do artigo 10.º da LOPTC), mas não deve surpreender, dado que também a SPMS (§ 272) indicou não ter colaborado no exercício de revisão da despesa, apesar de o MS a ter identificado explicitamente como uma das entidades a quem eram solicitadas, no âmbito deste exercício, contributos que consolidada e enviava ao MF para integrar o ROE (§ 245).

Trata-se de uma consequência da forma pouco estruturada e tecnicamente deficiente como o exercício de revisão da despesa foi conduzido nestes anos. A solicitação genérica de medidas para controlar a despesa, sem o devido enquadramento teórico e técnico, que deveria ter sido proporcionado por uma estrutura de apoio técnico permanente, descaracterizou o exercício. Essa descaracterização foi tão acentuada que as próprias entidades desconheciam o propósito das medidas que lhe eram solicitadas e o envolvimento no exercício.

261. O INFARMED informou ainda que não dispôs de termos de referência para a condução do processo, nomeadamente para a seleção, estimativa do impacto, monitorização e avaliação das medidas identificadas. Pese embora essa ausência de documentos orientadores, o INFARMED afirma que, no âmbito da sua atividade regular, “(...) ao longo do ano monitoriza, analisa e vai propondo algumas medidas”.
262. Dada a importância das iniciativas na área dos medicamentos e dispositivos médicos, identificadas nos Relatórios do OE, solicitou-se ainda ao INFARMED informação sobre o estado de implementação dessas iniciativas. Ao contrário da ACSS, o INFARMED forneceu informação que permitiu perceber que algumas medidas não foram implementadas, ou foram implementadas com atraso, e que a estimação dos impactos, mesmo após a implementação das medidas, está sujeita a incerteza.

O INFARMED, no âmbito do exercício do contraditório indica que “Das [medidas] que foram propostas, salientamos que a maioria foi implementada e os impactos da implementação estimados, (...). A medida que teve o maior atraso na implementação foi a introdução Contribuição extraordinária de dispositivos médicos, que só constou do OE 2021. Como qualquer medida na área



h

da saúde, é difícil isolar o efeito da mesma pois concorrem vários fatores para o acesso aos medicamentos e dispositivos médicos, alguns dos quais externos ao próprio sector da saúde. Não obstante essa dificuldade o INFARMED disponibilizou os dados relativos às poupanças/reduções de despesa/aumento de receita, sempre que aplicáveis.”

Esta resposta, destaca, na sua parte final, a dificuldade em isolar com precisão as poupanças efetivamente geradas pelas medidas de política implementadas. No entanto, essa dificuldade não é impeditiva da estimação de poupanças. Como comprova a experiência de países com mecanismos mais desenvolvidos de avaliação de políticas, incluindo exercícios de revisão da despesa, a adoção de metodologias técnicas robustas (por exemplo, a estimação de uma *baseline* para a evolução da despesa num cenário de política invariante) facilita esse apuramento e credibiliza-o. A estimação credível do impacto orçamental de medidas de política deve obedecer a metodologias robustas e não à definição de métricas simplistas e de forma descoordenada por parte de cada entidade pública, como ocorreu quer no âmbito das medidas incluídas nos ROE, quer no âmbito das iniciativas incluídas nos Anexos X.

263. A informação fornecida pelo INFARMED tornou ainda claro que muitas das medidas identificadas, embora possam originar redução da despesa pública, não podem ser associadas ao processo de revisão da despesa. Por exemplo, a revisão anual dos preços de referência dos medicamentos é um processo recorrente executado pelo INFARMED, ao abrigo de legislação⁹⁸ que entrou em vigor em 2015.
264. A execução desse processo, nos termos definidos nesses normativos, e as correspondentes poupanças orçamentais, não pode ser imputada ao exercício de revisão da despesa. Um exercício de revisão da despesa, nesta área, teria de passar pela análise prévia da forma como essa revisão anual dos preços se processa e quais as suas consequências ao nível da despesa pública executada, propondo eventualmente alterações à forma como se realiza essa revisão, ou como se determina o financiamento público a esses medicamentos, com o objetivo de gerar poupanças orçamentais, seguida da implementação das alterações e respetiva avaliação dos impactos.
265. Algumas das medidas identificadas pelo INFARMED correspondem ainda ao lançamento de novas taxas, o que também não deveria ser associado a um exercício de revisão da despesa.

O INFARMED contesta, no âmbito do exercício do contraditório o uso da expressão “corrente” para designar a revisão anual dos preços de referência dos medicamentos [no § 265 a designação foi alterada para recorrente para clarificar o significado] “(...) *uma vez que para cada ano é previamente analisado o impacto das alterações dos países de referência e do mecanismo de referência internacional e revisão anual de preços de modo a promover a sustentabilidade mas também garantir a manutenção no mercado de medicamentos essenciais de baixo custo. Desta análise resultaram ajustamentos à legislação no período em estudo.*”

Indica também que “*A proposta de medidas de controlo da despesa (...) não foi efetuada no âmbito de um exercício de revisão da despesa, e respetiva metodologia, mas sim com o objetivo de controlar a despesa com medicamentos e dispositivos médicos*”.

Os exemplos apresentados, como o INFARMED indica, correspondem a medidas que não podem ser enquadradas num exercício de revisão da despesa, mas que acabaram por ser apresentadas nos sucessivos ROE dessa forma, descaracterizando e desvalorizando tecnicamente este tipo de exercício e induzindo em erro os utilizadores desses documentos.

⁹⁸ [Decreto-Lei n.º 97/2015, de 1 de junho](#) e [Portaria n.º 195-C/2015, de 30 de junho](#).

266. O INFARMED foi ainda questionado sobre a natureza, implementação e estimação dos impactos na despesa das iniciativas que identificou nos seus anexos X, entre 2017 e 2022. Sobre a monitorização das medidas, adiantou que foi efetuada “(...) através da monitorização da execução orçamental da receita e da despesa.”
267. A informação detalhada sobre a natureza das iniciativas de poupança e sobre o seu impacto sofre de insuficiências técnicas, semelhantes às identificadas na área do medicamento, incluídas como medidas de revisão da despesa, nos sucessivos Relatórios do OE. As iniciativas com maior impacto, identificadas pelo INFARMED, não se enquadram nem no âmbito de um processo de revisão da despesa, nem nas áreas definidas pelas sucessivas circulares de preparação do OE, no âmbito do Anexo X.
268. A título de exemplo, uma das medidas identificadas no Anexo X, do ano de 2018, com impacto estimado de 4 M€ e impacto alcançado de 3,1 M€, refere-se ao aumento do número de processos europeus de introdução de medicamentos, avaliados pelo INFARMED na sequência do *Brexit*. Trata-se de um aumento de atividade, motivado por fatores externos, potencialmente gerador de receitas adicionais, mas que não se enquadra quer no âmbito de um processo de revisão da despesa, quer nas áreas de ação definidas pela circular de preparação do OE 2018⁹⁹.
269. O INFARMED, nos anexos X de 2019 a 2023, identificou sempre a mesma medida “*Realização de ações de controlo às entidades sujeitas ao pagamento de taxas sobre comercialização de medicamentos e produtos de saúde*”. Estimou, para esses anos, impactos de 4,1 M€, que não se deveriam enquadrar nem num processo de revisão da despesa, nem nas áreas de ação definidas pelas circulares de preparação do OE. Não está em causa a recuperação de receitas não cobradas, mas apenas atividades de controlo e auditoria do INFARMED. O próprio INFARMED, quando se propõe avaliar o impacto efetivo destas medidas, é incapaz de isolar o seu efeito sobre as receitas, recorrendo a uma regra que passa por atribuir às atividades de controlo e auditoria a responsabilidade total da variação da receita obtida com as referidas taxas.
270. Pese embora a evidente desadequação das medidas identificadas pelo INFARMED no Anexo X, não houve, nem ao nível do MS, nem ao nível da coordenação do exercício de revisão da despesa, qualquer ação corretiva junto deste organismo, no sentido de assegurar a conformidade da informação com o definido nas circulares de preparação do OE.

Isto é confirmado pelo INFARMED no âmbito do contraditório ao afirmar que “(...) o INFARMED, I.P. no decorrer dos respetivos exercícios económicos, nunca teve qualquer indicação de que as medidas não seriam adequadas (...)”

Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE (SPMS)

271. O Relatório do OE 2021 apresenta a SPMS como estando associada a poupanças orçamentais de 726,2 M€, entre 2016 e 2019, através da centralização da compra de medicamentos, aos quais acrescem 49 M€, desde 2016, com a aquisição centralizada de bens e serviços

⁹⁹ As iniciativas a apresentar deveriam centrar-se nas seguintes cinco áreas:

- (i) Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços;
- (ii) Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente do espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos;
- (iii) Reforço da capacidade dos serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos;
- (iv) Aumento da produtividade dos serviços, nomeadamente por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes;
- (v) Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias.



h

transversais não específicos à área da saúde. Foi ainda apontada pelo MS como uma das entidades às quais eram solicitados contributos na identificação de medidas de melhoria da qualidade e eficiência da despesa, a incluir nos Relatórios do OE de cada ano.

272. No entanto, quando questionada sobre o seu papel no exercício de revisão da despesa, a SPMS indicou que *“Na matéria da revisão da despesa, a SPMS não teve qualquer colaboração (...)”*.
273. Apurou-se ainda que as poupanças identificadas, no Relatório do OE 2021, têm origem nos relatórios de poupança da SPMS de 2016, 2017, 2018 e 2019. No entanto, neste aspeto, deve salientar-se que os procedimentos de aquisição centralizada de medicamentos e de compras transversais à área da saúde já decorriam desde pelo menos 2014, pelo que é abusivo atribuir essas poupanças ao exercício de revisão da despesa iniciado em 2016.
274. A SPMS é, desde junho de 2018, a gestora do Centro de Controlo e Monitorização do Serviço Nacional de Saúde (CCM-SNS), cujo funcionamento foi associado pelo MS a uma das medidas de revisão da despesa, incluída nos Relatórios do OE - o combate à fraude -, com impactos estimados na despesa de 10 milhões, em cada um dos anos entre 2017 e 2021. Questionada sobre se tinha conhecimento do método de estimação desses impactos anuais com o combate à fraude, a SPMS indicou desconhecer a origem desse valor. Ou seja, a entidade gestora do CCM-SNS não teve qualquer intervenção na alegada metodologia que permitiu identificar poupanças associadas à deteção de esquemas fraudulentos geradores de despesa pública.

Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EM-SPOS)

275. Por fim, deve destacar-se a ação da EM-SPOS. No Relatório do OE 2019 indica-se que esta estrutura tinha sido responsável pela emissão de seis recomendações no âmbito da revisão da despesa, parte das quais estavam já em implementação. Dessas destacam-se:
- Contratos-piloto para os hospitais do SNS. Trata-se de um projeto piloto em parceria com a ACSS que dividia os hospitais do SNS em três grupos, seguindo critérios de eficiência. Aos hospitais mais eficientes foi atribuído mais financiamento e, em simultâneo, revisto o contrato de gestão no sentido de responsabilizar os gestores. Um segundo grupo, com eficiência média, foi sujeito a acompanhamento regular, através da monitorização dos contratos-programa e dos contratos de gestão, no sentido de melhorar a sua eficiência, de modo que pudessem tornar-se elegíveis para reforço orçamental no futuro. Por fim, o grupo de hospitais menos eficientes seria sujeito a um acompanhamento mais sistemático e a medidas de apoio, de modo a quebrar os ciclos de geração de endividamento e melhorar a eficiência;
 - Foi revisto o processo de compras centralizadas de medicamentos e dispositivos, que apontou a necessidade de uma avaliação dos ganhos atingidos e de uma melhor articulação com as outras entidades do SNS;
 - Foram elaboradas propostas no sentido de diminuição da despesa com medicamentos, através do incentivo à utilização de biossimilares, normas para referenciação externa, margens de comercialização e reforço da avaliação de tecnologias de saúde;
 - Foi salientada a necessidade de monitorização do mercado de dispositivos médicos, que representam uma componente relevante da despesa do SNS, tendo sido sugerido o aumento de meios para a criação do sistema de monitorização, definição de preços e avaliação de novos dispositivos;
 - Foi recomendado que a injeção financeira de 500 M€, prevista para as entidades públicas empresárias do SNS no final de 2018, fosse feita não apenas com base na dívida vencida, mas também com base no valor do contrato-programa de 2018 e num critério de eficiência. O propósito foi eliminar o incentivo ao endividamento, que existia no sistema, pois o reforço financeiro era proporcional, ou até igual, ao volume da dívida contraída.
276. Apurou-se ainda que a EM-SPOS esteve envolvida em dois projetos apoiados pela DG-REFORM (Comissão Europeia), um relacionado com a reorganização da rede hospitalar do SNS e outro

relacionado com a avaliação do sistema centralizado de aquisição de medicamentos. Do primeiro projeto resultou uma reforma inscrita no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)¹⁰⁰.

277. Em relação à atividade da EM-SPOS, salienta-se que a definição das iniciativas de política recomendadas também não corresponde estritamente a uma metodologia de revisão da despesa, dado que, embora as propostas estejam fundamentadas em diagnósticos iniciais e estudos detalhados, não partem de uma análise da despesa executada (despesa base), nem quantificam os impactos orçamentais estimados com a implementação das iniciativas de política a adotar.

12.6.O exercício de revisão 2016-2023 à luz das boas práticas internacionais

278. A condução do exercício de revisão da despesa iniciado em 2016 não esteve alinhada com as boas práticas internacionais.

Figura 13 – Alinhamento com as boas práticas do exercício de revisão da despesa - 2016-2023



Fonte: Elaboração própria, com base em Tryggvadottir (2022).

279. Não foram definidos objetivos claros, nem foi devidamente especificado o âmbito do exercício de revisão da despesa. Houve ambiguidade, apenas dissipada no Relatório do OE 2022, sobre o que constituía efetivamente um exercício de revisão da despesa. Os objetivos foram definidos de forma genérica, com referência à necessidade de melhorar a qualidade da despesa pública e a eficiência dos serviços públicos. Não foram fixados montantes de poupanças a obter com a execução do exercício.

280. O âmbito do exercício nunca foi devidamente especificado, o que levou a que acabasse por perder rapidamente o seu foco. Embora tenha sido identificado, no Relatório do OE 2017, um vasto conjunto de áreas a sujeitar a revisão da despesa (Saúde, Educação, Setor Empresarial do Estado, compras de bens e serviços, gestão dos edifícios afetos aos serviços do Estado e modernização administrativa), a indefinição quanto os montantes das poupanças a obter não permitia avaliar corretamente a real dimensão do exercício.

281. Esta indefinição permitia que, simultaneamente: (i) se pudesse indicar à OCDE, [no âmbito do questionário de 2020 sobre a revisão da despesa](#), que a partir de 2017 a cobertura da despesa

¹⁰⁰ A reforma RE-ro3: Conclusão da Reforma do modelo de governação dos hospitais públicos, inserida na Componente 1. Serviço Nacional de Saúde.

- sujeita ao processo de revisão superava 20% despesa pública total; e (ii) em sentido contrário, no contexto da vigilância pós-programa de assistência financeira¹⁰¹, permitia a constatação de que o exercício iniciado em 2016 tinha progredido lentamente e gerado poupanças modestas.
282. Não foram elaborados termos de referência que fixassem os parâmetros de enquadramento de todo o processo a desenvolver (âmbito, principais tarefas, estrutura organizacional, acesso à informação, calendário de execução, marcos e resultados esperados, assim como os recursos a afetar ao processo), o que comprometeu a qualidade técnica do processo.
283. Quanto à especificação dos papéis da liderança política e dos serviços públicos no processo, também não foram seguidas as melhores práticas internacionais. Questionado sobre o papel do Ministro das Finanças, no acompanhamento do processo, o MF respondeu que “*Não se identificou informação documental que responda à questão colocada*”. A ausência de resposta em sede de contraditório dos ex-titulares da pasta das Finanças indicia a ausência do apoio político necessário à consolidação do processo (*vide* § 16).
284. O processo foi excessivamente descentralizado. Embora se tenha apresentado¹⁰² o exercício de revisão da despesa iniciado em 2016 como um processo *bottom-up*, o processo português foi bastante distinto de um típico processo *bottom-up*. Neste tipo de processos, as análises da despesa e propostas de medidas a implementar são executadas ao nível do ministério ou programa orçamental. No processo português atribuíram-se responsabilidades no processo a todas as entidades integradas no perímetro do OE, através do Anexo X. Essas responsabilidades não foram acompanhadas da capacitação dos trabalhadores, responsáveis pela identificação das medidas de melhoria de eficiência e de controlo orçamental.
285. Mesmo ao nível dos gabinetes ministeriais, responsáveis pelas iniciativas incluídas nos Relatórios do OE, essa capacitação não terá existido, o que implicou que, quer a informação do Anexo X, quer a informação dos Relatórios do OE, tenha sido, na maioria dos casos, tecnicamente deficiente, vaga e incoerente. O calendário de solicitação dos “contributos” aos ministérios setoriais para o processo de revisão da despesa, normalmente já na fase final de preparação do Relatório do OE, também não contribuiu para a qualidade e consistência técnica do processo.
286. As estruturas de governança foram frágeis e não contribuíram para uma adequada condução do processo. O MF indica que o GTRDP 2016 conduziu e coordenou o processo até 2020, essencialmente com elementos dos gabinetes ministeriais. No entanto, o [Despacho n.º 13445/2016](#), que constituiu esse grupo de trabalho, não lhe atribuía essas funções. Referia apenas que o grupo de trabalho “(...) *tem a missão de identificar e disseminar boas práticas de gestão de recursos, com o objetivo de geração de poupanças e a melhoria do desempenho dos serviços públicos*”. Assim, essa coordenação, a ter existido, terá ocorrido em termos informais, o que manifestamente não constitui uma abordagem conducente à institucionalização e profissionalização deste tipo de processos.
287. Com a cessação de atividade do GTRDP 2016, na sequência da saída do MF do seu coordenador, que havia desempenhado as funções de Economista-Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças, o processo passou a estar centrado nos gabinetes do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado do Orçamento, com o apoio técnico do GPEARI. Não foram criadas estruturas permanentes para a execução do exercício, nem definidas responsabilidades para os intervenientes no processo.
288. Também não foi claramente definido como é que os ministérios deveriam proceder para consolidar a informação dos anexos X. Isso implicou na prática, como por exemplo no MS, que

¹⁰¹ [Relatório de Vigilância pós-Programa da Comissão Europeia do Outono de 2021](#), p. 14.

¹⁰² Por exemplo, a apresentação de 29 de novembro de 2019 do coordenador do GTRDP 2016, no âmbito da sétima missão de vigilância pós programa de assistência, apresenta o exercício português como “*bottom-up*”, coordenado pelo MF; um processo contínuo sem restrições temporais e sem objetivos de poupanças pré-determinados.



h

- a informação dos anexos X tenha sido desconsiderada para o exercício de revisão da despesa, na medida em que não houve capacidade da ACSS para analisar, em detalhe, as medidas identificadas pelos serviços.
289. A integração da revisão da despesa no processo orçamental também não foi assegurada. Apesar da informação pedida através do Anexo X e dos contributos setoriais solicitados no âmbito da preparação do OE de cada ano, aquela ligação assentava essencialmente em formalismos administrativos. A falta de fundamentação e de coerência das medidas identificadas, a par com a inexistência de mecanismos que assegurassem a implementação das iniciativas propostas e o apuramento das poupanças geradas, não permitia uma ligação efetiva com a execução orçamental. O elevado nível de incerteza quanto aos impactos gerados tornava o exercício ineficaz enquanto instrumento de planeamento e gestão orçamental.
290. Não houve uma implementação transparente das recomendações, nem foi assegurada a *accountability* dos responsáveis. Não foram definidos mecanismos de acompanhamento e monitorização da efetiva implementação das medidas de política identificadas nos relatórios do OE, a que acresce o facto das medidas inscritas através do Anexo X não vincularem as entidades proponentes à sua efetiva concretização. Adicionalmente, não foram desenvolvidos instrumentos de avaliação *ex-post* dos resultados alcançados.
291. A boa prática associada à transparência também não foi seguida. Não foram publicitados relatórios técnicos com as análises que suportam a identificação e quantificação das medidas apresentadas nos relatórios do OE. Também não foram publicitados quaisquer relatórios relativos à implementação daquelas medidas.
292. Por fim, a estrutura do exercício também não foi mantida atualizada. A frágil estrutura inicial, mesmo sendo evidente que era insuficiente para assegurar a sua qualidade, apenas foi alterada pela circunstância da referida saída do coordenador do GTRDP 2016.
293. Embora na fase inicial deste exercício de revisão da despesa pública tenham existido iniciativas pontuais, sobretudo na área das compras públicas e serviços partilhados, em que foi efetuado um escrutínio da despesa e foram elaborados relatórios com propostas de iniciativas para obter poupanças orçamentais, o exercício acabou por se descaracterizar.
294. A partir de 2020 passou a assentar, essencialmente, nas “contribuições” dos ministérios para o relatório do OE e em referências à recolha da informação das entidades abrangidas pelo envio do Anexo X. A análise em maior detalhe dessas contribuições para os relatórios do OE, nas áreas da Saúde e da Educação e, de forma mais genérica, das restantes áreas governativas, conduz à conclusão de que, na maioria dos casos, as medidas descritas nesses relatórios não terão origem num processo de revisão da despesa.
295. A recolha e reporte de medidas descoordenadas, com ligação não quantificada e ténue a conceitos não operacionalizáveis, como a melhoria da qualidade da despesa pública e da eficiência dos serviços, não é evidência da existência de um efetivo exercício de revisão da despesa, de acordo com os critérios utilizados na auditoria, em linha com as melhores referências internacionais. Nesse sentido, sem prejuízo das referidas iniciativas pontuais nas áreas das compras públicas e serviços partilhados, conclui-se que a descaracterização do processo, potenciada pela ausência de uma estrutura de governança adequada, levou a que este nunca tivesse ultrapassado uma fase embrionária, existindo apenas nominalmente no âmbito dos relatórios do OE.
296. Essa conclusão é sustentada pela própria apreciação do MF, reportada à Comissão Europeia, no âmbito do Semestre Europeu, nos projetos de planos orçamentais (PPO)¹⁰³ respeitantes aos anos de 2017 a 2023. A informação sobre os impactos estimados e sobre o estado de

¹⁰³ Tradução do inglês *draft budgetary plans*. Os PPO relativos a Portugal acompanham a documentação orçamental entregue no Parlamento. Os mesmos estão disponíveis em: <https://www.gpeari.gov.pt/pt/web/pt/semestre-europeu>.

implementação do exercício de revisão da despesa constantes dos quadros incluídos naqueles PPO, com a identificação das medidas discricionárias de política orçamental, entre as quais figura a revisão da despesa, encontram-se no quadro seguinte.

Quadro 1 - Impacto orçamental e estado de implementação do exercício de revisão da despesa reportados nos PPO no âmbito do Semestre Europeu

| Projeto de Plano Orçamental (PPO) | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Estado de implementação |
|-----------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| PPO 2017 | 0,0% | | | | | | | - |
| PPO 2018 | 0,0% | -0,1% | | | | | | - |
| PPO 2019 | | | -0,1% | | | | | A adotar |
| PPO 2020 | | 0,0% | 0,0% | -0,1% | | | | Não adotada |
| PPO 2021 | | | | 0,0% | -0,1% | | | Não adotada |
| PPO 2022 | | | | | 0,0% | -0,1% | | Não adotada |
| PPO 2023 | | | | | | -0,1% | -0,1% | Ainda por adotar, mas planeada de forma credível |

Fonte: PPO de 2017 a 2023.

Nota: Unidades em percentagem do PIB.

297. Como se pode constatar no Quadro 1, o MF não só reportou à Comissão Europeia um adiamento sucessivo da implementação da medida discricionária “exercício de revisão da despesa” (a adotar ou não adotada), como ainda reportou que o exercício se revelou e se revelará nas fases iniciais da sua implementação como largamente imaterial, quando avaliado em percentagem do PIB. Entre 2017 e 2023, os impactos orçamentais estimados variaram entre o impacto nulo de 2017 e os 249,1 M€ previstos para 2023¹⁰⁴.
298. A reduzida materialidade e o progresso lento no desenvolvimento da revisão da despesa eram aliás criticadas no âmbito [do relatório da vigilância pós-programa de assistência da Comissão Europeia do verão de 2019](#). Nesse relatório (p. 17) indica-se que “*A revisão da despesa em curso progride lentamente e estima-se que venha a originar ganhos de eficiência adicionais modestos*” (tradução nossa). Indica-se ainda que, para esse ano, os objetivos em termos de poupanças eram inferiores aos dos anos anteriores e que, conseqüentemente, aumentava o risco de os mesmos não atingirem os valores necessários para contrabalançar as pressões crescentes sobre a despesa.

13. O exercício de revisão da despesa iniciado em 2023

299. Com a entrega do PRR em 2022 deu-se início a uma nova etapa do exercício de revisão da despesa em Portugal. No âmbito da componente 17 do PRR – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas – encontra-se detalhada a reforma TD-R32 – Modernização e simplificação da gestão financeira pública, que inclui a “aplicação de mecanismos para integrar as revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex-post* dos ganhos de eficiência”.
300. Em 16 de novembro de 2022 foi constituído, pelo Despacho n.º 334/2022 do Ministro das Finanças¹⁰⁵, um Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa (GTRD 2022) com a missão de efetuar um diagnóstico do exercício de revisão da despesa pública iniciado em 2016, realizar um estudo de *benchmarking* internacional em relação a este tipo de processos e elaborar uma proposta de reestruturação do exercício de revisão da despesa.
301. Esse grupo de trabalho teve apoio técnico de uma equipa da OCDE, ao abrigo de um projeto junto da DG REFORM (sigla do inglês *Directorate-General for Structural Reform Support*). O

¹⁰⁴ Cálculos próprios. O valor dos impactos orçamentais estimados do exercício de revisão da despesa para cada ano foi calculado multiplicando o valor anual previsto para o PIB (com base em cálculos próprios tendo por base o PIB nominal que é indicado nos PPO para o ano n-2) pela estimativa de impacto em percentagem do PIB, constante dos PPO.

Por seu turno, os valores previstos do PIB para cada ano foram calculados de acordo com a seguinte fórmula (considerando que nos PPO o PIB do ano em causa não surge expresso em unidades monetárias):

PIB ano n = PIB nominal ano n-2 * taxa de crescimento PIB ano n-1 * taxa de crescimento PIB ano n.

¹⁰⁵ Despacho não publicado.



h

trabalho desenvolvido culminou com a apresentação de um relatório final, em agosto de 2023¹⁰⁶
¹⁰⁷.

Nas respetivas pronúncias em sede de contraditório, quer o GPEARI, quer o Ex-Coordenador do GTRD 2022 fizeram questão de sublinhar que o grupo de trabalho “(...) interagiu com as instituições internacionais, designadamente a OCDE e o FMI (...)”, tendo beneficiado dos seus comentários, sugestões e conselhos. Destacaram, ainda, “(...) a candidatura ao TSI [Technical Support Instrument] 2023(...)”, que culminou na aprovação do projeto 23PT41 - *Supporting the implementation of spending reviews in Portugal*, financiado pela CE/DG REFORM e com o apoio técnico da OCDE.

302. No âmbito do diagnóstico efetuado por aquele Grupo de Trabalho, tomando como referencial as melhores práticas internacionais, foi apurado que o exercício vigente evidenciava vários pontos que careciam de melhoria ou reformulação. Identificavam-se, designadamente, quatro áreas chave que careciam de melhorias:

- **Ausência de validação da implementação do Anexo X.** Não existiam mecanismos de monitorização da implementação e da efetividade das medidas e iniciativas de poupança identificadas pelas entidades. A avaliação *ex-post* nunca foi realizada, desconhecendo-se as poupanças efetivamente realizadas;
- **A finalidade das poupanças orçamentais a gerar não está definida.** Não é claro o destino das poupanças geradas pelas entidades. Existe a perceção de que as estas poupanças possam reduzir o nível de execução dos seus orçamentos, o que poderá vir a conduzir ou ter reflexo nos níveis de despesa financiadas por receitas de impostos dos anos seguintes;
- **Ausência de incentivos para a colaboração das entidades e dos trabalhadores públicos.** O Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF), criado em 2017, não produziu resultados até à data, porquanto não ocorreu a atribuição de bónus ou prémios por se terem atingido os objetivos;
- **Estrutura de governança deficiente.** A informação recolhida no âmbito do exercício de revisão da despesa (Anexo X e contributos das tutelas setoriais para os OE) revela fragilidades (poupanças insuficientemente justificadas e informação submetida no Anexo X, regra geral, desalinhada com os contributos das tutelas) que colocam em causa a qualidade e a utilidade da informação.

303. Um diagnóstico semelhante foi efetuado pelo GPEARI, no âmbito da sua colaboração com este grupo de trabalho. Num documento interno¹⁰⁸ sobre o exercício de revisão da despesa são identificadas como fragilidades do processo vigente, a necessitarem de solução:

- A existência de medidas insuficientemente definidas ou demasiado vagas, não se percebendo o que se pretende com a medida ou como foi quantificada;
- Falta de consistência na identificação das medidas. A designação de algumas das medidas muda de ano para ano, o que aumenta a dificuldade em perceber se é a mesma ou uma nova medida;
- Algumas medidas apresentam lapsos de continuidade no tempo;
- Não é perceptível a relação entre as medidas apresentadas no Programa de Estabilidade e no OE, pois os totais para o mesmo ano nunca coincidem nos dois documentos;

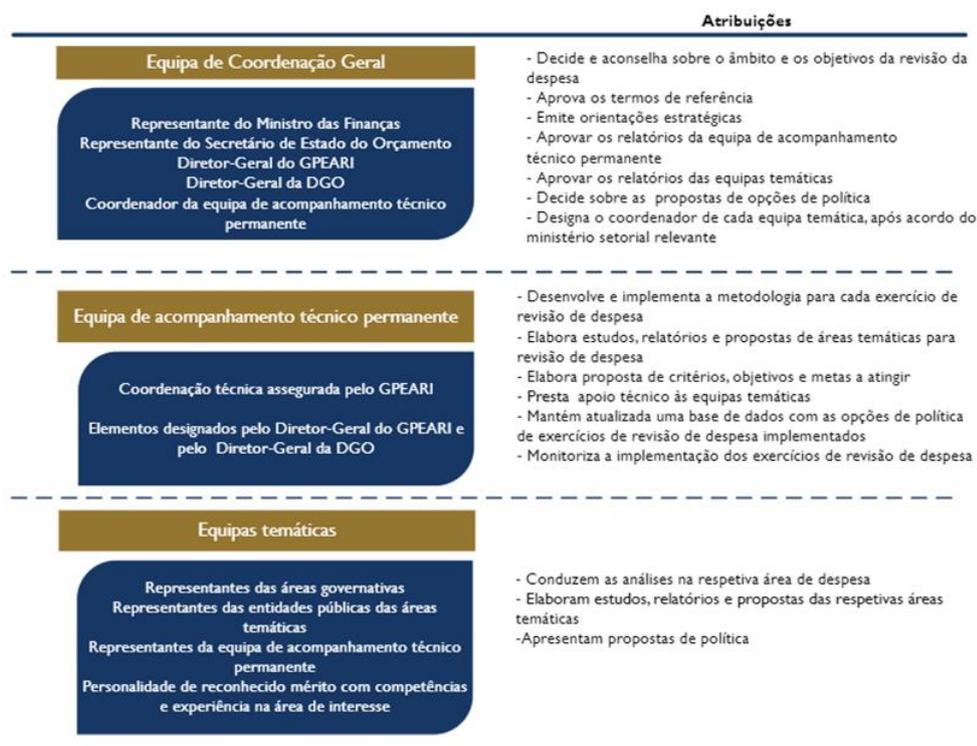
¹⁰⁶ Criado em 2020, o *Technical Support Instrument* (TSI) constitui um instrumento da Comissão Europeia que visa ajudar os Estados-membros da UE a conceber e a implementar reformas estruturais no âmbito dos seus esforços para apoiar a criação de emprego e o crescimento sustentável. O apoio prestado assume a forma de apoio técnico especializado. ([Directorate-General for Structural Reform Support](#))

¹⁰⁷ Cfr. GTRD 2022 - Relatório Final, de agosto de 2023 (anexo ao email de 26.09.2023).

¹⁰⁸ Cfr. ficheiro “GUIA_spending review_CA_(com NOTAS)” [anexo ao ofício GPEARI n.º 66/2023].

- Muitas medidas têm um impacto orçamental residual.
304. O GTRD 2022 realizou um exercício de *benchmarking* acerca da revisão da despesa, com as seguintes conclusões:
- Existem vários modelos possíveis para a implementação de exercícios de revisão da despesa. O modelo mais adequado dependerá de fatores culturais, da organização institucional e da situação macro-orçamental de cada país;
 - O exercício de revisão da despesa deve abranger parte substancial da despesa e ser conduzido numa base regular e permanente, integrado no ciclo do processo orçamental;
 - Os modelos com maior sucesso são aqueles em que os objetivos são claramente definidos e em que se fixam metas para as poupanças;
 - O modelo de governança desempenha um papel crítico no sucesso do exercício de revisão da despesa;
 - A institucionalização do exercício traduz-se no seu alinhamento com o processo orçamental e na sua integração na legislação que regula o processo orçamental ou em legislação secundária. Na legislação devem definir-se a metodologia de revisão da despesa, as técnicas ou abordagens para aferir o *baseline* das despesas (despesa base) e os *templates* de relatórios.
 - O sucesso dos exercícios de revisão da despesa está direta e positivamente relacionado com a transparência do processo, ou seja, com a documentação disponibilizada publicamente.
305. Com base no diagnóstico efetuado e no *benchmarking* internacional, o GTRD 2022 propôs um novo modelo para os exercícios de revisão da despesa. A magnitude da mudança, entre o modelo proposto e o modelo que o precedeu, é muito significativa. Os pontos de continuidade com o modelo anterior são mínimos, pelo que não se trata de uma reestruturação do modelo anterior, mas sim, da adoção de um novo modelo.
306. Este novo modelo proposto pelo GTRD 2022, a implementar na proposta do OE 2024, consubstanciava-se nas seguintes características:
- Um âmbito de despesa simultaneamente abrangente e *bottom-up* (baseado na recolha da informação de todas as entidades pertencentes ao perímetro do OE, submetida no Anexo X da circular de preparação do OE, melhorado e articulado com os contributos recebidos através dos gabinetes dos ministérios setoriais) e seletivo, com abordagem *top-down*;
 - Fixação de objetivos e metas anuais, ponderando-se a existência de incentivos financeiros e não financeiros para as entidades;
 - Modelo de governança baseado numa estrutura permanente, coordenada pelo MF, em colaboração com os ministérios setoriais, com níveis de coordenação geral e técnica e equipas temáticas compostas por elementos do MF e dos ministérios setoriais;
 - Institucionalização do exercício através do seu alinhamento com o ciclo do processo orçamental (a partir do ciclo orçamental do OE 2025) e futuramente, integrado na LEO ou, enquanto tal não acontecer, regulado por legislação secundária (portaria, despacho, entre outras possibilidades);
 - Divulgação pública da metodologia utilizada para estimar as poupanças.
307. O [Despacho do Ministro das Finanças n.º 7690/2023, de 25 de julho](#), concretiza a adoção do novo modelo de revisão da despesa, definido agora como o processo de análise detalhada da despesa em curso, com o objetivo de otimizar a alocação de recursos, melhorar a qualidade da despesa pública, e a sua adequação aos objetivos de política, bem como criar margem (ou espaço) orçamental, que pode ser dirigida para financiar novas políticas públicas e lidar com pressões emergentes na despesa.

308. Fundamenta-se a necessidade de adoção da revisão da despesa como instrumento de gestão orçamental, porquanto permite identificar, de forma sistemática, melhorias na gestão dos recursos das administrações públicas, habilitando os decisores com instrumentos e critérios de custo e benefício fidedignos, previamente identificados, avaliados e sujeitos a um rigoroso juízo de adequação e proporcionalidade. Esta capacidade depende da existência de uma abordagem técnica e metodológica estruturada e sistemática, dotada de informação adequada. A revisão da despesa, reconhece-se ainda, é essencial para o cumprimento do princípio orçamental da economia, eficiência e eficácia definido na LEO.
309. O [Despacho n.º 7690/2023](#) cria também o Grupo de Trabalho para a Revisão da Despesa Pública (GTRDP 2023), o qual tem a missão de promover e assegurar a revisão regular da despesa, mediante a definição de objetivos, delimitação do âmbito da despesa, condução de análises da despesa, apresentação de propostas de política e acompanhamento da sua execução. Cabe ao GTRDP 2023:
- Realizar um exercício contínuo de revisão da despesa, de modo a informar propostas de política;
 - Promover a articulação multidisciplinar das entidades públicas para efeitos deste exercício, bem como a recolha de informação;
 - Facilitar a formação e capacitação técnica das entidades públicas relevantes;
 - Realizar a avaliação *ex-post* dos ciclos do exercício.
310. Adota-se uma estrutura clara para o exercício de revisão da despesa, com base na divisão do GTRDP 2023 em três componentes correspondentes a equipas:
- Equipa de coordenação geral;
 - Equipa de acompanhamento técnico permanente;
 - Equipas temáticas.

Figura 14 - Composição e atribuições do GTRD 2023

Fonte: Elaboração própria com base no Despacho n.º 7690/2023.

311. O [Despacho n.º 7690/2023](#) referia explicitamente visar “(...) dar cumprimento à meta definida no âmbito do Programa de Recuperação e Resiliência relativa à integração das revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação ex post (C17-r32 17.5)”, que previa o desenvolvimento de um quadro estrutural e institucional para as revisões de despesa, a fim de as integrar plenamente no processo orçamental anual e no quadro orçamental de médio prazo de Portugal, sujeitando-as a avaliações ex post. O prazo indicativo de conclusão é o 4.º trimestre de 2024.
312. O principal meio de comunicação sobre a revisão da despesa continuou a ser o Relatório do OE. No mais recente relatório destaca-se que o novo modelo de revisão “(...) incorpora importantes inovações, representando um ponto de viragem face às práticas anteriores”. Indica-se também que o novo modelo “(...) assenta numa abordagem seletiva e top-down (em contraste com a abordagem abrangente e bottom-up seguida no passado recente)”.
313. Para o exercício do OE 2024 foram selecionadas duas áreas objeto de revisão da despesa: a Saúde e o Programa ECO.AP 2030. Na Saúde, são abrangidos dois temas: (i) a despesa com o setor convencionado nas valências de diálise e medicina física e reabilitação; e (ii) a despesa com medicamentos genéricos e biossimilares. O programa ECO.AP 2030¹⁰⁹ tem como objetivos promover a descarbonização e a transição energética das atividades desenvolvidas pelo Estado.
314. O Relatório do OE apresenta as medidas a adotar na sequência dos relatórios das equipas temáticas constituídas¹¹⁰. O trabalho destas equipas foi enquadrado por termos de referência, que delimitavam o calendário de execução dos trabalhos, o âmbito do exercício e também os seus objetivos.

¹⁰⁹ Aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2020, de 24 de novembro](#).

¹¹⁰ Foi apresentado um relatório conjunto pelas duas equipas da área da Saúde.



h

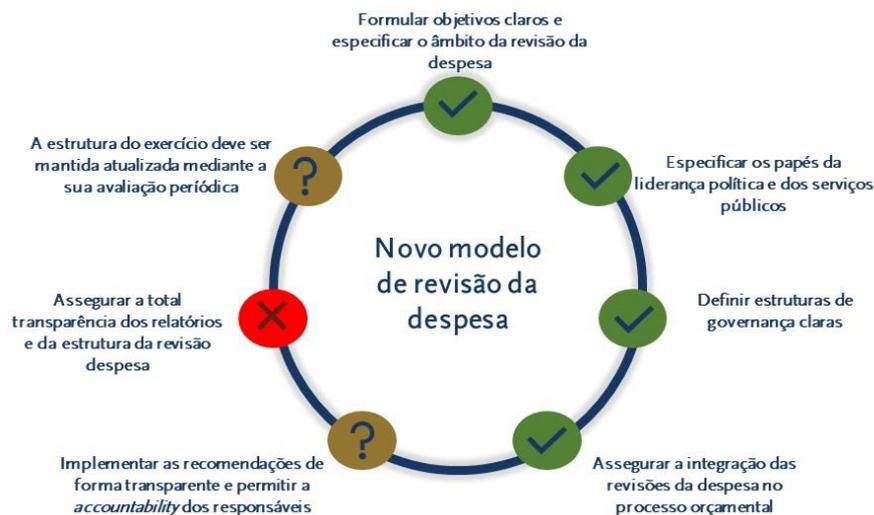
315. No âmbito do programa ECO.AP, o objetivo da revisão da despesa foi garantir a eficácia do próprio programa, refletida na concretização das poupanças em consumos e redução de custos financeiros previstos. Foi solicitado ao grupo que efetuasse um diagnóstico da situação atual e que formulasse duas opções de política. Uma primeira opção, com medidas que permitissem alcançar as metas de poupanças previstas para o triénio 2022-2024 e, até 2027, atingir metas que representem dois terços da meta global fixada para 2030. Uma segunda opção, com medidas que permitissem alcançar as metas de poupanças previstas para o triénio 2022-2024 e, até 2027, atingir metas que representem 75% da meta global fixada para 2030. Ambas as opções preveem poupanças no valor de 16,3 M€ para 2024.
316. No âmbito da revisão da despesa na área da Saúde, os dois grupos de trabalho tiveram por base os mesmos termos de referência. Aos dois grupos temáticos foi solicitada a elaboração de um diagnóstico e a apresentação de três conjuntos de propostas de política, com três objetivos de poupanças, face ao que se considerou ser o cenário de manutenção de políticas (ou de políticas invariantes), também designado de “*baseline*” ou “*no policy change*”, o qual implicava um crescimento médio de 6% da despesa em revisão (diálise, medicina física e reabilitação e com medicamentos genéricos e biossimilares).
317. As três opções de política a apresentar deviam permitir obter poupanças de 5%, 10% e 15%, face ao crescimento previsto no cenário de manutenção de políticas. De acordo com o Relatório do OE, terá sido adotada a opção que permitirá a obtenção de poupanças de 10% face ao *baseline*, estimando-se a obtenção de poupanças de 67,7 M€ em 2024.
318. No Relatório do OE 2024 encontra-se ainda um capítulo dedicado a outras iniciativas promotoras da eficiência da despesa pública. Nesse capítulo refere-se a reformulação operada no Anexo X. Através da circular de preparação do OE continuou a ser solicitada a indicação de iniciativas que contribuam para o reforço da qualidade da despesa pública e para a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Contudo, o exercício exclui agora, ao contrário de anos anteriores, iniciativas de recuperação de receitas próprias e terá como foco a melhoria da qualidade da despesa, podendo incluir iniciativas que não gerem poupanças no curto prazo.
319. As alterações introduzidas visaram ainda permitir a monitorização da implementação das medidas propostas, a qual deverá ocorrer ao longo da execução orçamental de 2024. Segundo o Relatório do OE, a maioria das medidas visa a racionalização na utilização de recursos energéticos ou a transição digital, em particular, através da desmaterialização de processos. Relevam-se, também, pela sua importância, iniciativas centradas na revisão dos processos de aquisição de bens e serviços e na otimização dos procedimentos internos, com vista à eficiência na gestão dos recursos disponíveis.
320. Em 22 fevereiro de 2024, a circular Série A nº 1409, da DGO¹¹¹, com as instruções aplicáveis à execução orçamental de 2024, inclui um modelo de reporte da implementação das medidas incluídas no Anexo X. Será efetuada uma monitorização trimestral do ponto de situação da implementação das iniciativas incluídas no Anexo X, da concretização das poupanças e dos custos incorridos, por forma a permitir a aferição das poupanças líquidas. É a primeira vez, desde a implementação do Anexo X em 2017, que se estabelece claramente uma estrutura de recolha de informação e de avaliação dos resultados da implementação das medidas propostas pelas entidades.

¹¹¹ <https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/ca1409.pdf>

13.1. O novo modelo de revisão da despesa à luz das boas práticas internacionais

321. Embora ainda não seja possível realizar uma avaliação global do exercício, o novo modelo de revisão da despesa está mais alinhado com as boas práticas internacionais do que os modelos que o precederam.
322. Os objetivos foram claramente definidos. Foram elaborados termos de referência, que delimitaram o âmbito do exercício, nos quais foram especificados objetivos para as poupanças a atingir, principais tarefas, estrutura organizacional, recursos a afetar, calendário de execução, marcos e resultados esperados, e um plano para a sua avaliação *ex-post*.
323. Os papéis da liderança política e dos serviços públicos também foram clarificados. Foram envolvidos os serviços públicos com as competências necessárias ao diagnóstico inicial e à formulação das opções de política.
324. Pela primeira vez, a estrutura de governança tornou-se clara e explícita. O MF passou a desempenhar um papel central no exercício e foi assegurada a cooperação dos serviços com maior conhecimento técnico sobre as áreas escolhidas para revisão da despesa.

Figura 15 - Boas práticas do exercício de revisão da despesa - novo modelo de revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria, com base em Tryggvadottir (2022).

325. O calendário de execução do exercício encontra-se alinhado com o processo orçamental anual. Foram concluídos os relatórios dos grupos de trabalho temáticos, por forma a que as decisões sobre as opções de política a implementar possam ser tomadas e comunicadas no Relatório do OE. Este alinhamento deve consolidar-se à medida que o exercício se desenvolve, nomeadamente através do alinhamento da revisão da despesa com o planeamento orçamental de médio prazo.

Figura 16 - Calendário do exercício de revisão da despesa para o ciclo orçamental de 2025

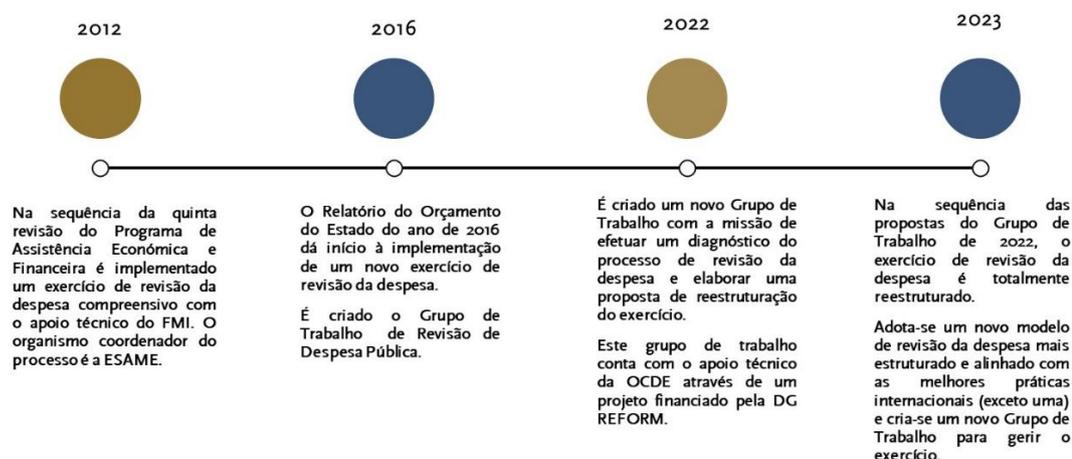
Fonte: <https://www.gpeari.gov.pt/pt/web/pt/fp-revisao-de-despesa-publica>.

326. No entanto, em termos de transparência continuam por adotar as melhores práticas internacionais. Não foram publicitados, nem os termos de referência, nem os relatórios com as propostas de política. Na estrutura dos relatórios a que se teve acesso, as propostas são apresentadas em conjunto e, não sendo claro qual o contributo de cada uma, nem como foram estimadas as poupanças a atingir, não é possível identificar as que são críticas para atingir os objetivos, as quais devem observar prioridade de implementação.

A este respeito, o Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa (GTRD 2022), criado pelo Despacho n.º 334/2022/MF, de 16 de novembro, na sua pronúncia em sede de contraditório, refere ter sido entendimento daquele Grupo de Trabalho que, face à recente reformulação do exercício “(...) a informação a partilhar sobre os primeiros exercícios de revisão da despesa (ECO.AP, Saúde) deveria ser apresentada o mais completa possível e não de forma fragmentada, para a própria credibilidade do exercício.” Acrescentando que “A forma dessa partilha estava ainda a ser objeto de reflexão, não tendo por isso sido possível à data da elaboração da nova arquitetura do exercício comprometer-mo-nos [sic] com os elementos exatos da mesma.”

14. Apreciação ao estado de maturidade do exercício de revisão da despesa em Portugal

327. Mais de 10 anos após o início da implementação de exercícios de revisão da despesa em Portugal, este tipo de exercício não registou um nível de desenvolvimento que permita utilizá-lo como um instrumento significativo de apoio à gestão financeira pública.

Figura 17 - Principais marcos da implementação do exercício da revisão da despesa em Portugal

Fonte: Elaboração própria.

328. As duas primeiras experiências com a implementação destes processos não estão devidamente documentadas e não suportaram uma lógica de aprendizagem que se consolidasse ao longo do tempo, impedindo que o processo se encontre num estágio de maturidade mais avançado. As estruturas com competências de gestão e coordenação tiveram natureza temporária e foram

caracterizadas pela informalidade quanto ao seu funcionamento, como é demonstrado pelo reduzido acervo documental produzido. Não se conhecem, nem termos de referência metodológicos relativos a esses processos, nem relatórios concretos com a apresentação de propostas de política com impactos significativos ao nível dos recursos públicos.

329. É paradoxal que no decurso da implementação de um processo, que se propõe melhorar a economia, eficiência e eficácia da despesa, tenha existido um significativo desperdício de recursos. A documentação fornecida, referente ao apoio técnico prestado pela OCDE, revela que foi praticamente necessário recomeçar o processo, quando já tinha existido assistência técnica prestada 11 anos antes pelo FMI e sobre o mesmo tema¹¹².
330. Na assistência técnica do FMI de 2012 já se identificavam potenciais problemas e riscos na obtenção de poupanças credíveis através da revisão da despesa: (i) o excesso de otimismo quanto à dimensão de ganhos de eficiência (por exemplo, com a renegociação de contratos com a indústria farmacêutica); (ii) as medidas que exigem mais despesa inicial para gerar poupança (como por exemplo os investimentos em tecnologias de informação e comunicação); (iii) as medidas com remotas hipóteses de implementação; e (iv) a contabilização efetiva das poupanças, devido à interação entre as diversas medidas implementadas. Esse conhecimento parece ter sido perdido, dado que a identificação destes riscos não impediu que muitos desses problemas se tivessem manifestado, subsequentemente, no âmbito do exercício de revisão da despesa entre 2016 e 2023.
331. Como se refere num documento da Comissão Europeia, no qual se recolheram contributos de personalidades com experiência na implementação destes exercícios, estes têm um carácter largamente empírico e beneficiam muito da sua prática continuada¹¹³.
332. A necessidade de reiniciar a experiência tem um custo associado em termos de eficiência e eficácia da revisão da despesa. Estes exercícios requerem, normalmente, um processo de maturação até que atinjam a “velocidade de cruzeiro” e possam explorar-se todas as suas potencialidades. Esta maturação deve ocorrer, tanto ao nível interno (criação de competências, desenvolvimento de metodologias e formação de pessoal), como das entidades conexas ao exercício de revisão da despesa.
333. No questionário da OCDE de 2020 sobre revisão da despesa, os principais desafios à implementação do exercício, reportados pelos Estados que utilizam esta ferramenta, foram¹¹⁴:
- Inexistência ou pouca qualidade da informação sobre o desempenho das entidades, programas e políticas sujeitas a revisão;
 - Reduzido tempo para realizar os estudos técnicos;
 - Insuficiente cooperação e adoção do processo por parte das entidades sujeitas à revisão;
 - Falta de pessoal com adequada capacidade técnica;
 - Reduzida relevância dada ao exercício.
334. No entanto, em mais de uma década de implementação do exercício de revisão da despesa, não foram desenvolvidas as fontes de informação necessárias, nem os sistemas de informação, métodos de recolha e tratamento, que os tornariam úteis aos processos de revisão da despesa. Não se criou e preservou conhecimento especializado, nem se desenvolveram os recursos humanos e técnicos necessários à execução dos estudos, análises e formulação de propostas de política.

¹¹² Embora a assistência técnica do FMI em 2012 tenha estado mais focada em revisões da despesa de natureza abrangente e na geração de poupanças de natureza estratégica.

¹¹³ Bova *et al.* (2020, p. 6).

¹¹⁴ As respostas podem ser consultadas em [Spending Review \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/spending-review/).



h

335. Não se desenvolveu, nem se fomentou a criação de uma cultura de monitorização, medição do impacto e avaliação do desempenho das medidas com origem na revisão da despesa. Apenas em 2023 se começaram a criar relações efetivas, enquadradas em referenciais técnicos sólidos, com as entidades que se pretende que venham a desempenhar papéis relevantes nos processos de revisão da despesa.
336. Para esta situação contribuíram, decisivamente, três fatores: a falta de institucionalização do exercício, a reduzida transparência na sua condução e o insuficiente envolvimento político.
337. Embora a LEO obrigue à inclusão no Relatório do OE de uma análise às “*medidas de racionalização da gestão orçamental*”¹¹⁵, não prevê a obrigação de realizar periodicamente processos de revisão da despesa. Deste modo, no ordenamento jurídico português, a execução destes processos está dependente da vontade dos membros do Governo, e tem sido excessivamente concentrada em estruturas e pessoal cujo vínculo é temporário e contingente, nomeadamente adstrito ao Gabinete do Ministro das Finanças.
338. Isto significa que, com a mudança dos membros do Governo, o conhecimento desenvolvido tende a dispersar-se e perder-se, não se criando memória institucional. Em Espanha, por exemplo, a execução dos estudos técnicos de revisão da despesa está a cargo da [*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*](#), uma entidade orçamental independente, tal como o Conselho de Finanças Públicas em Portugal.
339. A falta de transparência na publicação dos relatórios, na monitorização e divulgação dos resultados das iniciativas decorrentes dos processos de revisão da despesa, também contribuiu para a irrelevância do processo, já que não permitiu que se criasse nos atores políticos, nos cidadãos e na sociedade civil, enquanto *stakeholders* das políticas públicas, a perceção da utilidade e necessidade da execução de uma avaliação periódica das prioridades na afetação dos recursos públicos e dos impactos das políticas públicas.
340. Uma vez criada essa necessidade nos cidadãos e sociedade civil, tornar-se-á mais difícil abandonar o exercício de revisão da despesa. A título ilustrativo, a opacidade da prática portuguesa contrasta com a prática francesa, em que a Lei do Orçamento do Estado de 2023¹¹⁶ (*loi de finances initiale*) no seu artigo 167 determina que “*Com o objetivo de informar a preparação do projeto de lei do Orçamento do Estado e da Segurança Social, o Governo remete ao Parlamento, antes de 1 de julho de cada ano, um relatório com o balanço das avaliações da qualidade das intervenções públicas executadas e das propostas de reformas e poupanças associadas. O relatório destaca, particularmente, as despesas fiscais ineficazes ou redundantes com outras fontes de financiamento e passíveis de serem eliminadas. Identifica também medidas para melhorar a eficácia, eficiência e custos das políticas e estruturas avaliadas*”. [tradução nossa]
341. A liderança e envolvimento político nos exercícios de revisão da despesa é um dos seus fatores críticos de sucesso. No entanto, o exercício de revisão da despesa não parece ter beneficiado desse apoio em Portugal. Questionado sobre se, durante o período entre 2016 e 2022, houve um acompanhamento próximo do desenrolar do processo por parte do MF, este ministério respondeu que “*Não se identificou informação documental que responda à questão colocada*”. A colaboração dos ministérios setoriais durante essa fase do exercício, embora decorresse ao nível dos gabinetes ministeriais, não evidenciava ter envolvido diretamente os membros do Governo, o que fragiliza o exercício que, sem uma liderança forte, se revela incapaz de se implementar de forma sólida e duradoura¹¹⁷.

¹¹⁵ Art.37.º, alínea h) da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#).

¹¹⁶ [LOI n.º 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

¹¹⁷ Ofício n.º 770/2023, de 22 de agosto, do Gabinete do Ministro da Finanças.



h

342. Como já antes destacado (vide § 16 e § 283), a ausência de pronúncia em sede de contraditório por parte dos ex-responsáveis políticos da área das Finanças (em concreto, os ministros das Finanças dos XXI e XXII governos constitucionais) sobre as observações, conclusões e recomendações resultantes da auditoria, reforça a conclusão de insuficiente liderança e envolvimento políticos com o exercício de revisão da despesa, no período 2016-2022.
343. Os três fatores antes identificados - falta de institucionalização, reduzida transparência e insuficiente envolvimento político - ainda não foram devidamente endereçados no âmbito da nova estrutura de governança do exercício de revisão da despesa, muito embora a atribuição de competências específicas ao GPEARI neste domínio já não deixe a sua condução totalmente dependente dos gabinetes ministeriais.
344. Adicionalmente, e alinhados com as boas práticas referidas no Ponto 9, será também de levar em consideração os princípios comuns adotados pelo Eurogrupo, como referência para melhorar a qualidade da despesa pública, através do uso das revisões da despesa, designadamente¹¹⁸:
- Assegurar um apoio político forte e sustentado ao nível do Governo. Sem o envolvimento e a adoção do exercício pelos membros do Governo não será possível assegurar a sua relevância enquanto instrumento de gestão financeira pública;
 - Criar e desenvolver competências de forma sustentada a partir de projetos piloto. Este desenvolvimento de competências deve ser suportado no desenvolvimento metodológico e documental do exercício, incluindo diretrizes técnicas para assegurar a consistência nos diagnósticos, análises da despesa base, formulação de opções de reforma e gestão da sua implementação;
 - Assegurar que os responsáveis pela condução do exercício têm acesso aos recursos necessários, com destaque para o acesso aos dados e informação sobre o desempenho das atividades e políticas públicas;
 - Fomentar a realização de estudos e de análises baseadas em dados fiáveis para permitir conhecer a relação entre o financiamento e os impactos de cada política pública;
 - Desenvolver o processo de monitorização da implementação das opções de reforma, incluindo a avaliação das poupanças orçamentais e do próprio exercício de revisão da despesa;
 - Tornar o processo mais transparente. A comunicação aos cidadãos sobre os objetivos, progresso e resultados do exercício deve ser regular e transparente;
 - Assegurar a consistência com o planeamento orçamental anual e plurianual. A estrutura legal do processo orçamental deve evoluir no sentido de incluir a necessidade da condução regular de exercícios de revisão da despesa.
345. No Programa de Estabilidade 2023-2027, no quadro referente às principais medidas de política orçamental, encontram-se quantificadas poupanças orçamentais agregadas de 391 M€, para o conjunto daqueles anos. Questionado sobre como calculou estes impactos e que medidas estavam a ser projetadas para esse fim, o MF apenas respondeu que *“As medidas que irão concretizar a poupança estimada no Programa de Estabilidade de 2023-2027” serão detalhadas no Relatório do Orçamento do Estado de 2024*”. Contudo, tal não veio a acontecer, dado que não foi apresentada informação sobre como se estimaram as poupanças inscritas no Programa de Estabilidade, o que não permite aferir da solidez e fundamento das estimativas consideradas.
346. Apesar de em 2023 se terem dado passos importantes para o desenvolvimento de um exercício de revisão da despesa alinhado com as melhores práticas internacionais, subsistem dúvidas acerca da sua adoção plena em etapas fundamentais do exercício, o que pode comprometer a sua eficácia e utilidade, designadamente: (i) a assunção de um compromisso sólido com o

¹¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/>

exercício por parte dos responsáveis políticos; (ii) a adoção de uma política de transparência, através da divulgação dos relatórios de revisão da despesa e da estrutura do próprio exercício; (iii) a garantia da efetiva institucionalização do exercício, assegurando a sua constância para lá das alterações de prioridades e/ou de ciclo político; (iv) a implementação transparente das opções de política escolhidas, permitindo a *accountability* dos seus responsáveis; e (v) a criação de mecanismos eficientes de avaliação periódica do exercício, que possibilitem rever a sua estrutura e avaliar a sua eficácia.

No âmbito do exercício do contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças realça o seu empenho “(...) *na boa condução do atual processo de revisão da despesa, sendo um dos fatores críticos de sucesso o pleno alinhamento com o ciclo do processo orçamental, mas também a integração no quadro orçamental de médio prazo.*”

Sobre a questão da transparência refere ainda que a divulgação do exercício se inicia com a publicação do “(...) *Programa de Estabilidade e do relatório do Orçamento do Estado, sendo objetivo conferir ampla divulgação há medida [sic] que o processo de revisão da despesa pública ganha maturidade. Nesse sentido, tem vindo a ser disponibilizada informação atualizada, na webpage do GPEARI, sobre o desenvolvimento do projeto em curso (...).*”

Pese embora esta indicação, importa salientar que a informação constante da referida página eletrónica, à data de 23 de maio de 2024, não correspondia aos requisitos de transparência definidos na boa prática de transparência da OCDE¹¹⁹ – não eram divulgados os termos de referência, nem os relatórios técnicos com as análises e opções de política com origem nos grupos de trabalho. No entanto, também foi avançado que está prevista a divulgação “(...) *dos resultados obtidos nos exercícios de revisão da despesa (...)* na Conta Geral do Estado, com início na Conta do ano de 2024, a publicar em 2025.

15. Factos supervenientes

347. O Ministério das Finanças (MF), através do GPEARI, viu aprovado o Projeto 24PT29 – *Strengthening policy costing methodologies and medium-term budgeting practices*, ao abrigo do Instrumento de Assistência Técnica (IAT) da UE. Com início previsto para o 4.º trimestre de 2024 e com uma duração de 24 meses, visará, de acordo com a Tutela, reforçar a integração do exercício de revisão da despesa no quadro orçamental de médio prazo, encontrando-se em maio de 2024 numa fase de pré-lançamento.
348. O resultado esperado deste projeto consiste na melhoria da capacidade de custeio de políticas públicas e da elaboração de estimativas plurianuais da despesa base (*baseline expenditures*) e de projeções de despesa¹²⁰.
349. No contexto do desenvolvimento do novo modelo de revisão da despesa, é de referir ter sido recebida informação do MF que indica que:
- Está em curso a fase de monitorização da implementação das medidas subjacentes às opções de política adotadas no âmbito dos tópicos sujeitos a revisão no ciclo orçamental de 2024 (ECO.AP e Saúde);
 - Encontra-se em fase de conclusão pela OCDE a elaboração de manuais para cada uma das fases do exercício, nomeadamente o desenho e execução, monitorização e implementação e divulgação;
 - Foram constituídas equipas temáticas para a implementação dos processos de revisão da despesa definidos para o ciclo orçamental de 2025 – “Subsídio de Doença”,

¹¹⁹ Tryggvadottir (2022).

¹²⁰ No original: “*Enhanced capacity to conduct policy costings and multi-year baseline estimations and expenditure projections.*”

“Subvenções Públicas de origem nacional”, “Encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à União Europeia” e “Despesas de funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira” – bem como aprovados os respetivos termos de referência pela Equipa de Coordenação Geral (ECG) do GTRD 2023.

De acordo com o MF, a escolha destes tópicos corresponderá a um esforço de alargamento do âmbito do exercício, por forma a analisar uma maior magnitude de despesa pública.

- Em maio de 2024, as equipas temáticas já tinham elaborado os respetivos relatórios finais, que se encontravam a aguardar aprovação por parte da ECG.
350. A evolução recente dos exercícios de revisão da despesa através das iniciativas da UE¹²¹ é abordada numa publicação do seu Departamento para Assuntos Económicos e Financeiros (DG-ECFIN), de maio de 2024 (*discussion paper*)¹²². Nesta publicação (p. 27), a propósito das *Country Specific Recommendations* (CSR) emanadas no contexto do Semestre Europeu, surgem as dirigidas a Portugal, relativas à realização em 2016 de um exercício de revisão da despesa do tipo abrangente, e ao reforçar em 2017 dos esforços tendentes ao alargamento do âmbito da despesa pública abrangida pela revisão da despesa.
351. A este respeito, aquela publicação refere que, na sequência destas recomendações, Portugal e Espanha teriam desenvolvido exercícios de revisão da despesa do tipo abrangente (p. 16). No âmbito da presente auditoria não foram encontradas evidências que suportem esta afirmação, considerando que a simples compilação da informação recolhida através do Anexo X – sem qualquer análise da sua qualidade, nem expectativas de implementação das iniciativas de eficiência e controlo orçamental assim propostas – não configura um exercício de revisão da despesa.
352. Mais, como já referido no Ponto 12.6, nos próprios projetos de planos orçamentais (*draft budgetary plans*) enviados à CE no âmbito do Semestre Europeu, o MF dá a implementação do exercício de revisão da despesa como “*largamente por iniciar*” e sucessivamente adiada. Reporta também que o exercício não apresentará um grau de materialidade significativo, com estimativas de impacto sobre a despesa pública que nunca excedem 0,1% do PIB.
353. O referido *discussion paper* (p. 16, Tabela 1) destaca ainda, enquanto desenvolvimentos a assinalar, as melhorias ao nível da transparência do exercício português, designadamente no que se refere às avaliações *ex-post*, à publicitação dos relatórios finais e à monitorização e acompanhamento das opções de política escolhidas. À data, não existe evidência de avaliações *ex-post* concluídas, de publicação de relatórios finais e da definição de metodologias e de mecanismos de monitorização e acompanhamento.

¹²¹ Nomeadamente, as *Country Specific Recommendations* (CSR), os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) e o Instrumento de Assistência Técnica (IAT) da UE.

¹²² Hoogeland *et al.*, (2024).

IV. CONCLUSÕES

Do exame efetuado destacam-se as seguintes conclusões, que fundamentam as recomendações formuladas.

A revisão da despesa é um instrumento de gestão financeira pública que consiste num escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com o objetivo de identificar poupanças decorrentes de melhorias na eficiência e oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública não prioritária, ineficiente ou ineficaz (Pontos 5, 6 e 7).

354. A sua adoção é aconselhada por instituições internacionais - Comissão Europeia (CE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) -, como um instrumento para reduzir o nível da despesa pública agregada e/ou melhorar a qualidade da despesa pública, redirecionando-a para onde é prioritária, criando espaço orçamental para novas iniciativas de despesa e para responder a pressões orçamentais emergentes.
355. Este tipo de instrumento foi desenvolvido, numa primeira fase, ainda no séc. XX, de forma independente, por alguns países como os Países Baixos e a Dinamarca, na década de 80, e o Reino Unido e o Canadá, na década de 90, disseminando-se pelos países mais desenvolvidos após a crise financeira de 2008 e a crise das dívidas soberanas na zona euro, entre 2010 e 2013 (Figura 2).
356. Com base na análise das experiências iniciais de revisão da despesa, foi possível observar que a implementação completa deste tipo de exercício requer, inicialmente, a definição clara do seu âmbito e objetivos gerais e da estrutura responsável pela sua execução. Podem também ser definidos, desde logo, mecanismos de monitorização de resultados e de avaliação globais do exercício.
357. A execução do exercício de revisão da despesa concretiza-se através de processos individuais. Cada processo individual de revisão da despesa materializa-se através da execução sequencial das seguintes etapas (Figura 5):
 - i. Escolha das áreas de despesa pública a rever;
 - ii. Definição do calendário de execução e dos recursos a atribuir ao processo, assim como da forma de comunicação dos resultados da análise;
 - iii. Formulação de opções de política. Com base num diagnóstico e análise da despesa base (*expenditure baseline*) sujeita a revisão, são formuladas opções e recomendações de política viáveis para apresentar aos decisores políticos, vertidas num relatório;
 - iv. Tomada de decisão política com base na informação dos relatórios;
 - v. Implementação das decisões tomadas;
 - vi. Monitorização da implementação das decisões;
 - vii. Avaliação *ex-post* das poupanças orçamentais obtidas.

A revisão da despesa prossegue o objetivo de gerar evidência que seja utilizada pelos centros de decisão política e administrativa nos processos orçamentais, de modo a possibilitar a seleção e implementação de políticas com impacto na utilização mais eficiente dos recursos públicos. (Pontos 8 e 9)

358. Embora cada país, em função das suas necessidades específicas, implemente revisões da despesa com características diferentes em termos de âmbito (seletivo ou abrangente), estrutura (*top-down*, *bottom-up* ou conjuntas) e tipo de poupanças a obter (estratégicas ou táticas), foi também possível, através da análise das diversas experiências internacionais, identificar um conjunto de boas práticas associadas a fatores de sucesso na condução destes exercícios.

359. Nesse sentido, a OCDE identifica as seguintes sete boas práticas (Figura 8):

- i. Definição de um âmbito e objetivos claros para o exercício;
- ii. Atribuição de papéis explícitos, quer para os atores políticos, quer para os trabalhadores do Estado responsáveis pela execução técnica dos estudos;
- iii. Definir estruturas de governança claras compreendendo todas as etapas do exercício;
- iv. Integração do exercício de revisão da despesa no processo orçamental;
- v. Implementação das opções de política geradas pelo processo de forma transparente e verificável;
- vi. Divulgação e acessibilidade dos relatórios e da metodologia dos processos de revisão;
- vii. Avaliar periodicamente e manter atualizado o exercício de revisão da despesa.

A implementação efetiva de um exercício de revisão da despesa poderia ter concorrido para a reforma da gestão financeira pública portuguesa iniciada em 2015 com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) revista. (Ponto 10)

360. A implementação regular deste tipo de processos reforça os objetivos propostos pela LEO, nomeadamente através do contributo para a concretização dos princípios orçamentais da: (i) economia, eficiência e eficácia; (ii) transparência orçamental; (iii) equidade intergeracional; e (iv) sustentabilidade das finanças públicas.

361. Mais precisamente, a implementação regular da revisão da despesa poderia ter reforçado o desenvolvimento da reforma da gestão financeira pública, sobretudo em benefício da concretização da orçamentação por programas e da adoção plena do SNC-AP, nomeadamente da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 27 – Contabilidade de Gestão.

362. A orçamentação por programas permitirá relacionar o financiamento atribuído com os impactos das políticas desenvolvidas e a adoção da contabilidade de gestão possibilitará gerar informação mais detalhada sobre os custos das atividades públicas desenvolvidas, contribuindo para melhorar a base informativa inerente aos processos de revisão da despesa, e, por esta via, possibilitar a identificação de atividades públicas ineficientes, demasiado dispendiosas e não prioritárias (Figura 10).

Em Portugal, entre 2013 e 2024, sucederam-se três experiências distintas de desenvolvimento desde tipo de instrumento de gestão financeira pública. As duas primeiras revelaram-se episódicas e desconexas e não permitiram um desenvolvimento contínuo do exercício. A terceira experiência está atualmente em curso. Não obstante surgir mais alinhada com as boas práticas internacionais do que as antecedentes, ainda não existe base factual suficiente para a sua avaliação global. (Pontos 11, 12 e 13)

363. **A primeira experiência, que ocorreu durante o programa de ajustamento económico e financeiro (2013-2014) foi fortemente marcada pela necessidade de alcançar, no curto prazo, reduções substanciais no volume de despesa pública. A implementação do processo beneficiou da assistência técnica do FMI e teve um âmbito bastante abrangente, embora a análise da despesa base não tenha sido muito profunda, consistindo sobretudo em comparações nacionais e internacionais (*benchmarking*). (Ponto 11)**

364. O alinhamento desta primeira experiência com as melhores práticas internacionais foi muito limitado. Apenas no que diz respeito à definição clara dos objetivos e à integração no processo orçamental se verificou o alinhamento com essas boas práticas. Em sentido contrário, é de destacar a falta de transparência do exercício e de definição clara dos papéis dos intervenientes no processo (Figura 11).

365. **A segunda experiência, ocorrida entre 2016 e 2023, ficou marcada pela ambiguidade quanto aos objetivos e âmbito do exercício, pela fragilidade da estrutura de governança responsável pela sua execução e pela tentativa de envolvimento de um grande número de entidades no exercício através da recolha de iniciativas individuais geradoras de poupanças no processo de preparação**



h

anual do Orçamento do Estado, através de um suporte instrumental criado pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), denominado de Anexo X, que se veio a revelar inútil enquanto mecanismo para uma maior racionalização da despesa pública. (Ponto 12)

366. Iniciada no contexto da vigilância internacional da CE e do FMI a que o país se encontrava submetido após o programa de ajustamento, a sua utilidade foi prejudicada pela ausência de coordenação entre os três pilares em que assentava, designadamente: (i) a criação de um grupo de trabalho dedicado ao processo de revisão da despesa; (ii) a recolha de contributos de medidas de revisão da despesa junto dos ministérios setoriais; e (iii) a recolha de contributos para a revisão da despesa de cada uma das entidades da Administração Pública, através de um formulário de preenchimento obrigatório no âmbito da preparação do Orçamento do Estado (Anexo X). (Figura 12)
367. As iniciativas de poupança identificadas nos anexos X e os contributos dos ministérios setoriais divulgados posteriormente nos Relatórios do Orçamento do Estado (ROE), entre 2017 e 2023, eram independentes, não existindo uma relação próxima nem complementar entre os dois.
368. As medidas de revisão da despesa indicadas pelos ministérios setoriais nos ROE revelaram-se tecnicamente inconsistentes. Por sua vez, a qualidade da informação relativa às medidas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa inscritas pelas entidades públicas mostrou-se muito fraca. A inconsistência técnica da informação, quanto à natureza das medidas e estimação dos impactos orçamentais, inviabiliza inclusivamente o apuramento de resultados globais. As medidas propostas não vincularam, efetivamente, as entidades proponentes, nem as respetivas tutelas setoriais. Não há conhecimento de que tenha existido controlo da informação submetida pelos serviços e entidades através do Anexo X, por parte do MF e dos ministérios setoriais, nem a monitorização da implementação das medidas propostas.
369. A incapacidade dos ministérios setoriais e do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública criado em 2016 (GTRD2016) para consolidarem e corrigirem a informação do Anexo X, em conjunto com a ausência de escrutínio e avaliação sobre a implementação das medidas de melhoria da eficiência propostas por cada uma das entidades da administração central, levaram a que este instrumento fosse totalmente ineficaz no âmbito do processo de revisão da despesa. Mesmo sendo evidente a ineficácia deste processo, por falta de capacidade para utilizar a informação remetida pelas entidades, continua a impor-se às entidades da administração central este custo administrativo sem adequado valor.
370. As medidas propostas pelos ministérios setoriais eram recolhidas na fase final de preparação do Orçamento do Estado e não evidenciaram estar devidamente fundamentadas. Em muitos casos não correspondiam a medidas de revisão da despesa, eram vagas e não quantificadas. Não houve uma monitorização da implementação efetiva das medidas propostas, nem uma avaliação da geração de poupanças orçamentais.
371. Esta segunda experiência revelou-se tecnicamente inconsistente e também ambígua quanto ao seu âmbito. Não houve uma delimitação adequada entre o que são atividades de revisão da despesa e outras práticas relacionadas com a melhoria da eficiência dos serviços públicos, como por exemplo os investimentos em equipamentos geradores de energias renováveis ou o investimento em sistemas informáticos, o que levou a que o exercício acabasse por perder o seu foco. Acresce ainda o facto de não dispor de mecanismos que permitissem aferir com fiabilidade o volume de poupanças orçamentais geradas (Figura 13).
372. Nos próprios projetos de planos orçamentais (*draft budgetary plans*) enviados à Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu, o MF dá a implementação do exercício de revisão da despesa como “*largamente por iniciar*” e sucessivamente adiada. Reporta também que o exercício não apresentará um grau de materialidade significativo, com estimativas de impacto sobre a despesa pública que nunca excedem 0,1% do PIB. Mesmo numa área considerada prioritária, como a Saúde, as poupanças previstas nos Relatórios do OE eram bastante modestas, correspondendo em média a 1,04% da despesa orçamentada (Quadro 1).



h

373. A reduzida materialidade do exercício de revisão da despesa era criticada pela Comissão Europeia no relatório de vigilância pós-programa de assistência do Verão de 2019, referindo-se explicitamente que o exercício de revisão da despesa progredia lentamente e que se estimava que as poupanças orçamentais a obter viessem a ser bastante modestas.
374. No contexto desta segunda experiência surgiria ainda o Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF), instrumento direcionado à melhoria da qualidade da despesa pública, que se viria a revelar totalmente ineficaz. Desde a sua criação, em 2017, apenas uma candidatura foi aprovada e não foram pagos quaisquer incentivos. Apesar da sua ineficácia total, o sistema não foi objeto de avaliação, nem de qualquer alteração e manteve-se em vigor até 2024.
375. **A terceira experiência de revisão da despesa em Portugal, iniciada no terceiro trimestre de 2023, apesar de contemplar uma reestruturação do modelo de revisão da despesa face às experiências anteriores, que traduz um maior alinhamento com as boas práticas internacionais, ainda não produziu resultados efetivos, uma vez que a implementação da maioria das opções de política decorrerá ao longo do ano de 2024, com produção de efeitos nos anos seguintes. (Ponto 13)**
376. Após a crise despoletada pela pandemia de COVID-19, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é inscrita uma componente relacionada com a Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas que inclui a reforma da revisão da despesa, com o objetivo de adotar os mecanismos para integrar as revisões da despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex-post* dos ganhos de eficiência.
377. É constituído mais um grupo de trabalho no final de 2022 com a missão de efetuar um diagnóstico do exercício de revisão da despesa pública iniciado em 2016, realizar um estudo de *benchmarking* internacional e elaborar uma proposta de reestruturação do exercício de revisão da despesa.
378. O modelo implementado pelo MF, na sequência das propostas daquele grupo de trabalho, apenas prevê a divulgação das metodologias adotadas e das estimativas de poupança, distanciando-se das melhores práticas internacionais, que defendem a divulgação pública dos relatórios com a análise realizada e as propostas de política produzidas. Esta decisão prejudica a transparência sobre o exercício desenvolvido.
379. Na sequência das propostas constantes do relatório final elaborado pelo grupo de trabalho criado em 2022, procedeu-se à redefinição de estruturas, formulação de objetivos claros, introdução de termos de referência sobre a condução dos processos e robusteceu-se o exercício de revisão da despesa face às experiências anteriores. Formaram-se equipas temáticas em função das áreas escolhidas para sujeitar a revisão da despesa e foram elaborados relatórios com o resultado das análises efetuadas e as recomendações de política a adotar (Figura 14).
380. A fase atual do exercício de revisão da despesa é a que apresenta maior alinhamento com as melhores práticas internacionais, mas ainda subsistem riscos na capacidade de assegurar a transição para as etapas mais exigentes do processo: a implementação das ações de política, a monitorização dessa implementação e a avaliação *ex-post* do processo (Figura 15).

Em 2024, após mais de uma década de tentativas para a implementação da revisão da despesa em Portugal, o exercício não conseguiu alcançar um estado de maturidade que assegurasse a sua eficácia enquanto instrumento de gestão financeira do Estado. (Pontos 14 e 15)

381. De facto, a implementação da revisão da despesa em Portugal ainda não se encontra instituída enquanto rotina integrada no ciclo anual do processo do Orçamento do Estado, que permita o escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com evidência devidamente quantificada em unidades monetárias e fundamentada sobre o aproveitamento das oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública.
382. A maturidade do exercício e a sua capacidade para gerar informação útil à tomada de decisões, de acordo com os objetivos propostos pela revisão da despesa, tem sido comprometida, sobretudo, pela sua falta de institucionalização, pela reduzida transparência na sua condução e

pela insuficiência de apoio e patrocínio políticos, determinantes para assegurar a sua implementação e afirmar a sua utilidade e relevância.

383. As instituições internacionais com as quais o Estado Português se tem relacionado no âmbito do exercício de revisão da despesa, designadamente a Comissão Europeia (CE) e a OCDE, não têm procedido a uma adequada monitorização dos seus elementos essenciais e práticas adotadas, com prejuízo da correta perceção acerca da realidade portuguesa quanto à efetiva utilização, expectativa de impacto e grau de maturidade daquele instrumento de gestão financeira pública.

V. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões da auditoria formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Ministro das Finanças

- R.1. Assegurar a consolidação do exercício de revisão da despesa, adotando as melhores práticas internacionais da OCDE¹²³, nomeadamente:
- R.1.1 Assegurar a plena integração da revisão da despesa no ciclo orçamental de modo que produza resultados materiais nos próximos ciclos de preparação e elaboração das propostas do Orçamento do Estado para 2025 e anos seguintes;
 - R.1.2 Assegurar a transparência necessária ao exercício de revisão da despesa, conferindo ampla divulgação pública aos termos de referência e aos relatórios dos grupos de trabalho técnicos constituídos no âmbito do exercício de revisão da despesa, eventualmente acompanhando os documentos de divulgação do Orçamento do Estado.
 - R.1.3 Incumbir o GPEARI de desenvolver as metodologias e processos necessários à monitorização da implementação das medidas e políticas com origem no exercício de revisão da despesa, bem como à avaliação *ex-post* do seu impacto orçamental.
 - R.1.4 Divulgar, de forma detalhada, no âmbito da Conta Geral do Estado, as poupanças orçamentais obtidas com o exercício de revisão da despesa, incluindo a metodologia de apuramento desses impactos.
 - R.1.5 Promover, com a periodicidade considerada adequada, a avaliação independente do exercício de revisão da despesa, avaliando não só os resultados obtidos, mas também a forma como os seus aspetos estruturais, nas suas diversas dimensões (*e.g.*, âmbito, abordagem, definição de objetivos e governança) contribuíram para esses resultados.
- R.2. Assegurar que todos os grupos de trabalho e estruturas temporárias constituídas no âmbito da atividade do Ministério das Finanças respondam sobre os resultados da sua ação, exigindo dos mesmos a elaboração de relatórios sobre as atividades desenvolvidas e resultados alcançados.
- R.3. Providenciar para que o Anexo X, ou instrumento semelhante, seja efetivo, considerando:
- A alteração do calendário de solicitação das medidas de melhoria da eficiência da despesa pública, de modo que a informação solicitada possa ser objeto da adequada ponderação e análise;
 - O envolvimento e capacitação das entidades públicas sobre o preenchimento do Anexo X e os seus objetivos;
 - A promoção da capacidade técnica para analisar a informação remetida pelas entidades, selecionar medidas a implementar e apurar estimativas dos respetivos impactos orçamentais.
 - A responsabilização das entidades pela implementação das respetivas medidas e promoção da avaliação *ex-post* dos seus resultados.
- R.4. Promover o progressivo alargamento do âmbito das despesas sujeitas a revisão, de modo a assegurar que todos os principais agregados de despesa pública são objeto de revisão

¹²³ As boas práticas da OCDE para a revisão da despesa apresentadas em Triggvadottir (2022, pp. 3-11), com as quais o exercício português necessita de reforçar o seu alinhamento são: a integração com o processo orçamental; a implementação das recomendações de forma transparente de modo a permitir a *accountability* dos responsáveis; a transparência dos relatórios e da estrutura da revisão da despesa; e a manutenção de uma estrutura atualizada para a revisão da despesa mediante a avaliação do exercício.

periódica e que os recursos públicos não são afetos a atividades ineficientes, ineficazes e não prioritárias.

- R.5. Atualizar, caso se justifique a sua continuidade, o quadro legal e normativo do SIEF, determinando a atualização e publicitação de informação sobre candidaturas e incentivos concedidos, desde a sua instituição, no respetivo sítio eletrónico.
- R.6. Desenvolver os mecanismos com vista à implementação da NCP 27 – Contabilidade de Gestão, integrada no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e a Orçamentação por Programas, prevista na LEO, de modo a desenvolver metodologias fiáveis de custeio das políticas públicas.
- R.7. Promover o desenvolvimento de fontes e sistemas de informação que permitam melhorar a base informativa que fundamenta as análises e as opções de política pública geradas no âmbito do exercício de revisão da despesa.

Ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças

- R.1. Concluir o desenvolvimento, em curso, do sistema de monitorização da implementação das decisões de política com origem nos processos de revisão da despesa e de avaliação *ex-post* dos seus impactos orçamentais.
- R.2. Fomentar, no âmbito da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração (REPLAN), a partilha de conhecimento e a ampliação das fontes de informação disponíveis para a realização dos processos de revisão da despesa.

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, que emitiu o respetivo parecer.

VII. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril](#), são devidos emolumentos, no montante de 1.716,40 €, a suportar pela Direção-Geral do Orçamento e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.

VIII. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido às seguintes entidades:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministra da Saúde;
 - Ministro da Educação, Ciência e Inovação;
 - Fernando Medina Maciel Almeida Correia, Ex-Ministro das Finanças;
 - Mário José Gomes de Freitas Centeno, Ex-Ministro das Finanças e Ex-Ministro de Estado e das Finanças;
 - João Rodrigo Reis Carvalho Leão, Ex-Ministro de Estado e das Finanças;
 - Carlos Manuel Félix Moedas, Ex-Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e, nessa qualidade, Ex-Coordenador da Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2011, de 11 de julho;
 - Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Autoridade Nacional do Medicamento e dos Produtos de Saúde, IP;
 - Inspetor-Geral de Finanças;
 - Diretor-Geral do Orçamento;
 - Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças;



- Presidente do Conselho de Finanças Públicas;
 - Miguel Castro Coelho, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, criado pelo Despacho n.º 13445/2016, de 10 de novembro;
 - João Miguel Agra Vasconcelos Leal, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa, criado pelo Despacho n.º 334/2022/MF, de 16 de novembro.
3. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão atual.
 4. Determinar que as entidades destinatárias das recomendações informem o Tribunal de Contas, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, acerca da sequência dada às recomendações.
 5. Fixar o valor global dos emolumentos em 1.716,40 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹²⁴, a pagar, em partes iguais, pela Direção-Geral do Orçamento e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.
 6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*.

Tribunal de Contas, em 20 de junho de 2024

O Juiz Conselheiro Relator



(Luís Filipe Cracel Viana)

As Juízas Conselheiras Adjuntas

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

(Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

(Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)

¹²⁴ Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

REFERÊNCIAS

- Bova, E., Ercoli, R., Vanden Bosch, X., & European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2020). *Spending reviews : some insights from practitioners Workshop Proceedings* (Discussion Paper 135). <https://doi.org/10.2765/616187>
- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession. *OECD Journal on Budgeting*, 17(2), 9–24. <https://doi.org/10.2307/j.ctv7cjw41.5>
- Doherty, L., & Sayegh, A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. *IMF How To Notes*, 22/04, 29. <https://doi.org/10.5089/9798400219276.061>
- European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2024). *2024 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070) Institutional Paper 279*. <https://doi.org/10.2765/022983>
- Hoogeland, M., Dimitriadis, L., & Mandl, M. (2024). *How Have Spending Reviews Recently Evolved Through EU Initiatives ? (N.º 200)*. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission. <https://doi.org/10.2765/469224>
- Howlin, J., & Kennedy, F. (2016). Spending Reviews in Ireland: Lessons for the future. *Staff Papers, October*. http://www.budget.gov.ie/Budgets/2017/Documents/6_Spending_Reviews_in_Ireland_Lessons_for_the_Future.pdf
- Kraan, D. J. (1984). Towards More Flexibility of Government Expenditure: Some Recent Developments in the Netherlands. *Policy Sciences*, 16(4), 413–427.
- Robinson, M. (2014). Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 81–122. <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>
- Tellier, G. (2022). The Canadian Federal 1994–1996 Program Review. *Policy Success in Canada*, 416–437. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192897046.003.0021>
- Tryggvadottir, Á. (2022). OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 22(1), 1–12. <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>
- Vandierendonck, C. (2014). Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. In *Economic papers* (Issue 525, pp. 1–52). European Commission. <https://doi.org/10.2765/70397>
- Zumofen, R. (2022). *Public accountability: A summary analysis* (No. 4/2016). IDHEAP.



TRIBUNAL DE
CONTAS

h



h

ANEXOS



TRIBUNAL DE
CONTAS

h



Anexo 1 – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, execução e de elaboração do relato, previstas no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” e no “Manual de Auditoria de Resultados”, ambos do TdC.

As evidências de auditoria estão documentadas e as observações e conclusões formuladas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

A fase de planeamento incluiu a identificação e análise de documentos oficiais nacionais e internacionais sobre o exercício de revisão da despesa em Portugal. No âmbito da primeira experiência de revisão da despesa, durante o programa de ajustamento económico financeiro, foi recolhida e analisada a documentação sobre o próprio programa¹²⁵ e sobre a ESAME¹²⁶.

Foi efetuada uma revisão da literatura técnica sobre a revisão da despesa centrada nos documentos elaborados por organizações internacionais como a OCDE, o FMI e a CE. De entre esta documentação destaca-se o documento da OCDE sobre as melhores práticas internacionais no âmbito da revisão da despesa¹²⁷, que veio a constituir a principal fonte de critérios de auditoria. Pela sua importância no âmbito da descrição dos processos inerentes ao exercício de revisão da despesa devem destacar-se ainda os documentos do FMI¹²⁸ e da Comissão Europeia¹²⁹ acerca do desenho, implementação e condução de revisões da despesa, melhor concretizado nos Anexo 3 – Exemplos de ferramentas, técnicas e abordagens analíticas de um processo de revisão da despesa e Anexo 5 – Termos de referência de um processo de revisão da despesa.

Recolheu-se informação sobre a prática da revisão da despesa nos países que desenvolveram e implementaram inicialmente este exercício, nomeadamente os Países Baixos, a Dinamarca, o Canadá, o Reino Unido e a Finlândia, e foram analisados relatórios de revisão da despesa de países europeus, como a Irlanda e Espanha.

O planeamento da auditoria englobou ainda a recolha e análise da informação da base de dados da OCDE com os resultados do questionário internacional sobre a revisão da despesa realizado no ano de 2020.

Foi analisada a informação pública disponibilizada sobre o SIEF e analisadas as circulares de preparação do OE, nomeadamente a estrutura do Anexo X em cada um dos anos de vigência do exercício.

Foi ainda realizada uma reunião exploratória sobre o processo de revisão da despesa no Ministério da Saúde com o então Coordenador da extinta Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EM-SPOS).

Com base nessa informação foi elaborado o Plano Global de Auditoria, que delimita o âmbito, identifica os objetivos, os critérios, o método e os procedimentos de auditoria, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação¹³⁰.

¹²⁵ <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>

¹²⁶ [Relatórios: Documentos Oficiais :: Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro :: República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](#)

¹²⁷ Tryggvadottir (2022).

¹²⁸ Doherty e Sayegh (2022).

¹²⁹ Vandierendonck (2014).

¹³⁰ Informação n.º 12/2022 - DA V – Setor Social, de 26 de outubro de 2022.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

A fase de execução da auditoria decorreu de janeiro de 2023 até dezembro de 2023.

Dado que a fase de planeamento tinha revelado que a informação oficial sobre a implementação do exercício de revisão da despesa era insuficiente para aferir a sua aderência às melhores práticas internacionais, houve que recorrer a contactos diretos com personalidades e instituições cuja intervenção na implementação do exercício era conhecida, nomeadamente o primeiro Coordenador do GTRDP 2016 e a DGO, entidade responsável pelo Anexo X.

Com base nesses contactos iniciais, e posteriormente, através dos contactos com o GPEAR1, foi possível conhecer como foi concebido e estava estruturado o exercício de revisão da despesa implementado a partir de 2016, nomeadamente os papéis atribuídos aos diversos intervenientes (MF, ministérios setoriais e entidades da Administração Pública central). Foram também recolhidas informações sobre a forma como comunicavam e se articulavam estes intervenientes no processo. O elevado grau de informalidade na comunicação e articulação entre os diversos atores e a escassez de documentação produzida dificultaram a recolha da prova de auditoria necessária à sua execução.

Concomitantemente com a execução da auditoria, foi constituído e iniciou funções o GTRD 2022, que incluía nos seus objetivos a realização de um diagnóstico sobre o exercício de revisão da despesa implementado em 2016 e a elaboração de uma proposta de reestruturação do exercício. A documentação produzida e recolhida por este grupo de trabalho, assim como as informações e esclarecimentos prestados pelo seu coordenador e pelos restantes elementos do grupo de trabalho, revelaram-se fundamentais para a formação das observações e conclusões de auditoria.

A recolha de prova de auditoria sobre a implementação do exercício de revisão da despesa entre 2016 e 2023, nomeadamente sobre os seus objetivos, âmbito, estrutura organizacional, papéis dos intervenientes e calendário de execução, fez-se ainda junto dos dois ministérios cuja contribuição para o processo se destacava em termos de poupanças orçamentais previstas: a Saúde e a Educação, e, ainda, junto da ESPAP, dada a contribuição da centralização de compras e processos para o exercício. Recolheu-se igualmente prova de auditoria junto destas entidades sobre a formulação, fundamentação, implementação e avaliação *ex-post* do impacto orçamental das iniciativas de revisão da despesa divulgadas nos sucessivos ROE.

Dado que um dos objetivos da auditoria consistia na apreciação, em maior detalhe, da implementação do exercício de revisão da despesa na área da Saúde, foi ainda recolhida informação junto das entidades identificadas por este ministério como intervenientes mais relevantes no processo: ACSS, INFARMED e SPMS. Esta recolha de informação incidiu sobretudo sobre os seus contributos para a formulação, fundamentação, implementação e avaliação *ex-post* do impacto das iniciativas geradoras de poupanças orçamentais incluídas nos ROE.

Foram executados procedimentos analíticos de auditoria sobre a informação oriunda das bases de dados com as contribuições das entidades para o exercício de revisão da despesa incluídas nos sucessivos anexos X e sobre a informação disponibilizada pela IGF em relação às candidaturas ao SIEF.

Foi ainda recolhida informação produzida no âmbito da assistência técnica prestada pela OCDE ao projeto de reestruturação do exercício.

Com a conclusão dos trabalhos do GTRD 2022 e a conseqüente reestruturação do exercício e constituição do GTRD 2023, por forma a salvaguardar a relevância das recomendações do TdC para a implementação do exercício de revisão da despesa em Portugal, foi ainda analisado à luz do critério de auditoria definido, o novo modelo de implementação do exercício e a documentação produzida, nomeadamente os termos de referência dos dois grupos de trabalho já constituídos e os relatórios técnicos produzidos.

Os resultados das análises e verificações alicerçaram as observações e conclusões de auditoria constantes do Relato.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato para remessa para contraditório após distribuição às Juízas Conselheiras Adjuntas.

Anexo 2 – Exercícios *bottom-up*, *top-down* e conjuntos

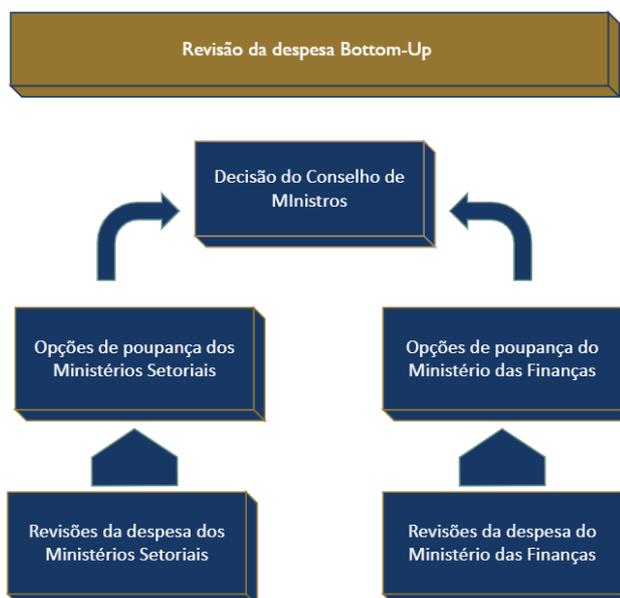
São exemplos de exercícios *bottom-up* os desenvolvidos pelo Canadá, entre 1994 e 1996, pelo Reino Unido, a partir de 1998, e também o implementado pela República da Irlanda, entre 2012 e 2014, na sequência do pacote de assistência da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

No caso do processo irlandês, foram examinadas todas as áreas de despesa, para aferir se a mesma estava a atingir efetivamente os objetivos e impactos desejados. Apesar da identificação das propostas de poupanças ser da responsabilidade de cada ministério setorial, a consistência do processo foi assegurada pela disponibilização de modelos de suporte à análise, que sistematizavam as questões essenciais a que cada Ministério deveria responder, para as áreas que tutelava.

Esses modelos envolviam a avaliação de três critérios:

- Propósito do programa ou política pública: qual a razão da existência do programa, quais os objetivos e relevância para as prioridades da ação do Governo?
- Eficácia: este programa ou política pública está a atingir os seus objetivos?
- Eficiência: estão a ser obtidos os *outputs* máximos possíveis com o atual nível de financiamento? Como pode ser atingida maior eficiência se o nível de financiamento for mais baixo?

Figura 18 - Esquema de um processo *bottom-up*



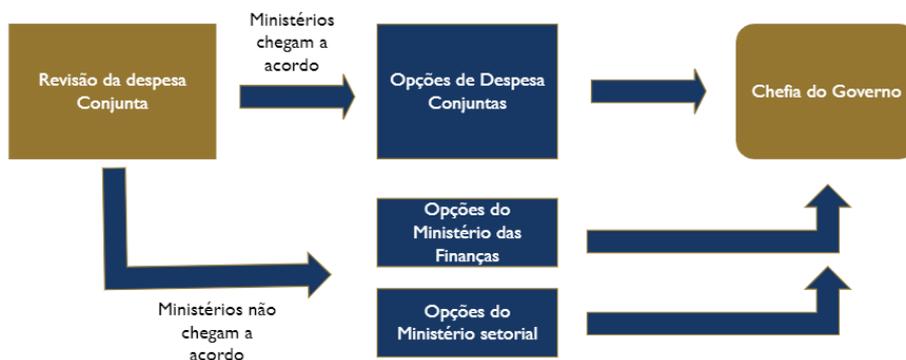
Fonte: Elaboração própria com base em Robinson (2014).

Um exemplo de exercício *top-down* foi a condução das *Revue Générale des Politiques Publiques* (RGPP). Em França, o poder orçamental está sobretudo concentrado na Presidência da República e no Primeiro-Ministro, pelo que este processo de revisão da despesa teve também o seu ponto fulcral de decisão nestes órgãos, sendo o comité de acompanhamento (*comité de suivi*) da RGPP chefiado, em conjunto, pelos respetivos chefes do gabinete. Este comité teve a responsabilidade de selecionar as propostas a apresentar ao Presidente da República e ao Primeiro-Ministro para decisão, e de monitorizar a implementação das medidas selecionadas.

Já os exercícios de revisão da despesa conjuntos são comuns em países em que os governos são, frequentemente, formados por coligações de partidos. Nestes casos, a estrutura de

governança do processo deve considerar mecanismos de gestão de conflitos e divergência de opinião entre o MF e os ministérios setoriais.

Figura 19 - Estrutura possível de uma revisão da despesa conjunta



Fonte: Elaboração própria com base em Robinson (2014).

Anexo 3 – Exemplos de ferramentas, técnicas e abordagens analíticas de um processo de revisão da despesa

Exemplos de ferramentas, técnicas e abordagens analíticas de processo de revisão da despesa

| Tópico | Questões a colocar | Possíveis ferramentas, técnicas e abordagens |
|--|---|--|
| Descrição da despesa | | |
| Análise do âmbito do programa ou atividade pública | <ul style="list-style-type: none"> Qual é o âmbito do programa ou atividade? Por que razão se desenvolve este programa ou atividade? Quais os objetivos e resultados esperados com este nível de financiamento? | Descrição da atividade e dos seus objetivos estratégicos: <ul style="list-style-type: none"> Lista de atividades; Identificação dos potenciais beneficiários; Detalhe sobre a razão pela qual o programa ou atividade foi implementado e sobre as razões pelas quais é necessária a sua reforma; Indicação sobre se o programa ou atividade é identificada como estratégica ou prioritária em documentos de planeamento estratégico (por exemplo, Plano Nacional de Reformas; Grandes Opções do Plano) |
| Análise da despesa base | | |
| Análise de custos (<i>inputs</i>) e bens e serviços produzidos (<i>outputs</i>) | <ul style="list-style-type: none"> Quais são os bens e serviços que se espera obter com este programa ou atividade? Quais são os componentes da despesa associada ao programa/atividade? Que áreas de despesa absorvem partes significativas do orçamento? Como é que a despesa se distribui pelas diferentes atividades/tarefas? Qual é a quantidade de <i>output</i> produzida? Qual é o custo associado a produzir uma unidade de <i>output</i>? | Principais resultados da análise: <ul style="list-style-type: none"> Descrição dos bens e serviços produzidos; Valores e volumes por atividade, objetivo, centro de custo e unidade de produção; Principais recursos: <ul style="list-style-type: none"> Número de funcionários; Tipologia dos funcionários; Decomposição da despesa total: <ul style="list-style-type: none"> Por categoria económica (e.g., despesas com o pessoal; aquisição de bens e serviços, despesa de investimento) Por setor institucional (administração central, local, regional, fundos da segurança social); Por atividade; Por objetivo; Por tarefa; Por centro de custos; Por estabelecimento; |



h

| | | |
|---|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none">• Custos por unidade produzida; por funcionário e por beneficiário; <p>Impacto da despesa executada sobre a distribuição do rendimento:</p> <ul style="list-style-type: none">• Análise de incidência da despesa (número de beneficiários por decil de rendimento; percentagem de recursos capturados por cada decil de rendimento, benefício médio por decil de rendimento) |
| <p>Detalhes sobre os determinantes de curto e de médio prazo da despesa e das pressões para a sua evolução</p> | <ul style="list-style-type: none">• Que áreas apresentaram um crescimento acentuado ao longo do tempo?• O crescimento agregado da despesa é determinado pelo comportamento de todas as suas componentes ou é determinado essencialmente por componentes específicas dessa despesa?• Quais as principais razões que justificam o crescimento da despesa?• Quais são as projeções futuras para o crescimento da despesa e para a procura dos bens e serviços produzidos? | <p>Lado da oferta de bens e serviços públicos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Cálculo da contribuição de cada componente para o crescimento agregado da despesa;• Apuramento de indicadores quantitativos sobre o volume de bens e serviços fornecidos aos utentes (e.g., número de beneficiários; número de unidades fornecidas);• Decomposição da formação dos custos entre volume e preço (por exemplo, nos custos com o pessoal, entre o número de funcionários e os vencimentos praticados; no caso dos fornecimentos e serviços externos, entre o volume de bens e serviços adquirido e o seu custo unitário) <p>Lado da procura de bens e serviços públicos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Análise de projeções de longo prazo (por exemplo, <i>Ageing Report</i>);• Impacto potencial das mudanças demográficas;• Alterações de procura devido a evolução tecnológica ou crescimento dos rendimentos das famílias;• Emergência de novas necessidades (por exemplo devido a alterações no mercado de trabalho). |
| <p>Análise das tendências de evolução da despesa</p> | <ul style="list-style-type: none">• A despesa tem vindo a aumentar ou a diminuir?• Existem flutuações súbitas na evolução da despesa?• Todos os componentes da despesa crescem ao mesmo ritmo?• Existem áreas em que recorrentemente se apura a existência de despesa acima do estimado?• Existem áreas em que recorrentemente se apura a existência de despesa abaixo do estimado?• É possível identificar fatores que expliquem desvios significativos entre os valores orçamentados e os valores executados? | <p>Análise da evolução da despesa:</p> <ul style="list-style-type: none">• Taxas de crescimento da despesa e de cada componente da despesa;• Comparação entre os valores orçamentados e os valores executados para a despesa;• Diferenças sistemáticas entre as previsões sobre o uso de recursos e produção de resultados e os valores concretizados;• Alterações de contexto (e.g., alterações tecnológicas; no preço dos inputs; no ambiente regulatório ou legal; compromissos externos). |

| | | |
|---------------------|--|---|
| Benchmarking | <ul style="list-style-type: none">• Como é que a despesa se compara com os <i>benchmarks</i> internacionais?• Como é a despesa se compara com outros <i>benchmarks</i> nacionais? | <ul style="list-style-type: none">• <i>Benchmark</i> Internacional para identificar áreas em que existam diferenças significativas na despesa (por exemplo onde a despesa é maior ou menor que o <i>benchmark</i> internacional em 5%, 10% ou 15%).• Identificar a distância para os países com melhor desempenho (menor custo, melhores resultados, melhor rácio resultados/custos);• <i>Benchmarks</i> internos, por exemplo entre diferentes Hospitais ou municípios; centros de custos, unidades de produção. |
|---------------------|--|---|

| Tópico | Questões a colocar | Possíveis ferramentas, técnicas e abordagens |
|-------------------------------------|---|--|
| Avaliação de Programas | | |
| Avaliação da necessidade da despesa | <ul style="list-style-type: none">• A atividade é uma prioridade do Governo?• A razão que motivou inicialmente a execução da despesa ainda existe? | <ul style="list-style-type: none">• Orientações estratégicas do Governo, documentos estratégicos com indicação de prioridades políticas (e.g., Grandes Opções do Plano, Programa de Governo);• Dados sobre a procura dos <i>outputs</i> do programa por parte dos beneficiários;• Fatores contextuais que possam afetar a adequação do programa ou atividade (e.g., novas tecnologias ou processos; novas necessidades; outros programas com os mesmos fins; mudanças nas necessidades dos beneficiários) |
| Avaliar a eficiência da despesa | <ul style="list-style-type: none">• As atividades estão a ser realizadas de uma forma económica (ao menor custo)?• Podem introduzidas alterações para realizar as mesmas atividades a um custo menor?• É aceitável que os beneficiários suportem parte dos custos com a atividade?• Existem sobreposições ou duplicação de funções com outras atividades ou programas? | <ul style="list-style-type: none">• Comparar o custo médio de produção entre estabelecimentos e unidades que forneçam o mesmo bem ou serviço (e.g., municípios, hospitais, centros de saúde);• Comparar o custo médio de produção com o de privados que forneçam o mesmo bem ou serviço;• Examinar tecnologias alternativas que possam ser utilizadas para produzir o mesmo bem ou serviço;• Examinar a afetação de recursos humanos e a composição e competências desses recursos;• Examinar o volume e dinâmica dos pagamentos dos beneficiários em relação ao custo total dos bens e serviços públicos e como estes pagamentos se distribuem entre grupos de rendimento;• Identificar atividades e bens e serviços públicos com objetivos semelhantes (incluindo de outros ministérios ou níveis de governo);• Examinar todo o processo produtivo para identificar recursos humanos e de capital que estejam a ser subutilizados; |



| | | |
|-------------------------------|--|---|
| Avaliar a eficácia da despesa | <ul style="list-style-type: none">• A quem se dirige a atividade ou programa?• Quem são os beneficiários potenciais e efetivos desta atividade ou programa?• Esta atividade ou programa está a atingir os objetivos pretendidos?• O programa está a ser bem gerido? | <ul style="list-style-type: none">• Analisar a proporção da despesa que chega efetivamente aos beneficiários pretendidos (valor do <i>output</i> para os beneficiários comparado com a despesa total);• Analisar a realização dos indicadores chave de desempenho e impacto pretendido |
|-------------------------------|--|---|

Fonte: Adaptado a partir de Doherty e Sayegh (2022, pp.22-23).



h

Anexo 4 – Impacto orçamental das principais medidas previstas no âmbito do exercício de revisão da despesa – 2017 – 2023

| Descrição da Medida | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | S 2017-2023 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| 2017 - 2021 | | | | | | | | |
| Saúde | 134,3 | 166,0 | 83,7 | 111,1 | 78,1 | 0,0 | 0,0 | 573,2 |
| Dispositivos médicos e reagentes | 35,0 | 47,0 | 18,0 | 15,2 | 8,0 | | | 123,2 |
| Revisão de preços e comparticipações | 38,0 | 15,0 | 5,0 | 35,0 | 25,0 | | | 118,0 |
| Desmaterialização do Circuito da Prescrição/Dispensa em Farmácia | 12,0 | | | | | | | 12,0 |
| Desmaterialização dos Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica | 20,0 | | | | | | | 20,0 |
| Desmaterialização do Circuitos dos Cuidados Respiratórios Domiciliários | 10,0 | | | | | | | 10,0 |
| Substituição do software de gestão de urgências hospitalares por produto interno (setorial) | 6,8 | | | | | | | 6,8 |
| Outras medidas no âmbito dos sistemas de informação | 2,5 | | | | | | | 2,5 |
| Revisão Sistema Nacional de Avaliação de Tecnologias de Saúde | | 9,0 | | | | | | 9,0 |
| Medidas transversais na área do medicamento | | 10,0 | 10,0 | 25,0 | | | | 45,0 |
| Reforço monitorização orçamental e poupança associada a pagamento de dívidas | | 75,0 | | | | | | 75,0 |
| Revisão orçamentos, contratos de gestão e acompanhamento financeiro | | | 30,7 | | | | | 30,7 |
| Poupança com a centralização da compra de equipamento informático, licenciamento de software, comunicações, gás, eletricidade e combustíveis, papel, limpeza, segurança e vigilância | | | | 10,0 | | | | 10,0 |
| Implementação do Registo de Saúde Eletrónico | | | | | 1,5 | 1,5 | | 3,0 |
| Monitorização da Comparticipação SNS sobre prescrições extra SNS | | | | | 4,6 | 2,6 | | 7,2 |
| Gestão dos contratos de financiamento | | | | | | 25,0 | | 25,0 |
| Combate à fraude | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | | | 50,0 |
| Revisão do regime de remuneração específica das farmácias | | | | | | 6,0 | | 6,0 |
| Novo modelo de governação / acompanhamento do desempenho e avaliação da gestão | | | | 19,8 | | | | 19,8 |
| Educação | 30,4 | 49,4 | 56,9 | 20,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 157,4 |
| Revisão contratos de associação | 9,0 | 6,4 | 5,9 | 8,0 | | | | 29,3 |
| Centralização do processamento de vencimentos | 21,4 | | | | | | | 21,4 |
| Efeito demográfico e Otimização de Rede | | 30,0 | 25,0 | 6,0 | | | | 61,0 |
| Redução absentismo | | 10,0 | 6,0 | | | | | 16,0 |
| Eliminação das comissões bancárias (pagamento salários centralizado) | | 2,0 | 4,0 | 4,0 | | | | 10,0 |
| Ganho de eficiência nas despesas de funcionamento das escolas por recurso a novas tecnologias | | 1,0 | | | | | | 1,0 |
| Aposentação de docentes | | | 16,0 | | | | | 16,0 |
| Aumento da Eficiência Educativa | | | | | 2,3 | | | 2,3 |
| Aquisição serviços de interligação da rede alargada de educação que serve escolas e organismos da educação | | | | | 0,2 | | | 0,2 |
| Aquisição de serviços de monitorização remota e manutenção de sistemas de videovigilância das escolas | | | | | 0,2 | | | 0,2 |
| Serviços Partilhados e Compras Públicas | 16,6 | 12,5 | 35,9 | 23,2 | 21,0 | 0,0 | 0,0 | 109,2 |
| Centralização de compra de energia | 8,3 | 4,2 | 5,1 | 13,9 | 11,0 | | | 42,5 |
| Contratação de transporte e alojamento | 8,3 | 8,3 | 8,2 | 1,0 | 1,0 | | | 26,8 |
| Contratação de veículos e serviços de gestão de frotas | | | 2,6 | 6,8 | 5,0 | | | 14,4 |
| Implementação de sistemas gestão recursos humanos | | | 1,0 | 0,5 | | | | 1,5 |
| Implementação fatura eletrónica | | | 19,0 | | | | | 19,0 |
| Modelo de gestão de veículos apreendidos | | | | 1,0 | 1,0 | | | 2,0 |
| Ponto de Troca de Tráfego | | | | | 1,0 | | | 1,0 |
| Fatura Eletrónica | | | | | 2,0 | | | 2,0 |
| Forças de Segurança | 6,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 6,0 |
| Várias iniciativas para libertar operacionais da GNR e PSP de tarefas administrativas (poupança líquida em custos com recrutamento de pessoal da GNR e PSP, tomando em linha de conta custos acrescidos com pessoal civil) | 6,0 | | | | | | | 6,0 |
| Administração Interna | 0,0 | 9,5 | 7,0 | 0,0 | 6,1 | 0,0 | 0,0 | 22,6 |
| Externalização de funções de suporte | | 3,0 | | | | | | 3,0 |
| Programa de mobilidade | | 2,0 | 3,0 | | | | | 5,0 |
| Modernização frotas veículos | | 4,5 | | | | | | 4,5 |
| Novo modelo de gestão de fardamento | | | 3,0 | | | | | 3,0 |
| Novo modelo de gestão de veículos apreendidos | | | 1,0 | | | | | 1,0 |
| Otimização do modelo de gestão das Forças e Serviços de Segurança | | | | | 6,1 | | | 6,1 |
| Justiça | 0,0 | 0,0 | 22,7 | 26,2 | 30,1 | 0,0 | 0,0 | 79,0 |
| Serviços partilhados (impressão, envelopagem, expedição postal e tratamento do retorno) | | | 8,2 | 8,2 | 8,2 | | | 24,6 |
| Tribunal + | | | 9,7 | 12,0 | 17,0 | | | 38,7 |
| Justiça mais Próxima | | | 4,8 | 6,0 | 4,9 | | | 15,7 |
| Outras | 51,3 | 50,0 | 30,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 131,3 |
| Eficiências reportadas pelos serviços | 51,3 | | | | | | | 51,3 |
| Redução absentismo (excluindo Educação) | | 50,0 | 30,0 | | | | | 80,0 |
| 2022- 2023 | | | | | | | | |
| | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 237,4 | 141,2 | 378,6 |
| Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços | | | | | | 65,9 | 40,3 | 106,2 |
| Otimização da gestão do património imobiliário | | | | | | 19,0 | 15,8 | 34,8 |
| Reforço da capacidade de resposta dos serviços públicos através da realocação interna de recursos humanos | | | | | | 34,0 | 12,9 | 46,9 |
| Aumento da produtividade dos serviços | | | | | | 29,9 | | 29,9 |
| Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias | | | | | | 67,6 | | 67,6 |
| Reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes | | | | | | | 18,2 | 18,2 |
| Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias | | | | | | | 48,2 | 48,2 |
| Iniciativas no âmbito do PRR que se enquadrem no exercício de revisão da despesa | | | | | | | 3,5 | 3,5 |
| Outras iniciativas | | | | | | 21,0 | 2,3 | 23,3 |
| Total | 238,6 | 287,4 | 236,2 | 181,2 | 135,3 | 237,4 | 141,2 | 1 457,3 |
| Receita | | | | | | | 89,7 | 89,7 |
| Despesa (poupanças) | | | | | | | 51,7 | 51,7 |

Fonte: Relatórios das propostas de OE, de 2017 a 2023

Notas: - Os Relatórios das propostas de OE para 2022 e 2023 não identificam as áreas a que respeitam as medidas de poupança

- O Relatório da proposta de OE para 2023 passou a incluir duas linhas com a discriminação: "Receita" e "Despesa (poupanças)"

Anexo 5 – Termos de referência de um processo de revisão da despesa

Enquadramento

- Contexto em que se enquadra este processo específico de revisão da despesa:
 - Condicionantes macroeconómicas e orçamentais;
 - Determinantes políticos;
 - Razão pela qual se escolheu a área/programa/política a rever;

Âmbito

- Definição clara da área de despesa/programa/política pública sujeita a revisão;
- Indicação dos ministérios e instituições públicas responsáveis pela execução da despesa
- Identificação da despesa base (*expenditure baseline*)

Despesa sujeita a revisão

| | Execução Orçamento ano N-1 | Orçamento ano N | Estimativa do ano N+1 | Estimativa do ano N+2 | Estimativa do ano N+3 |
|--|-------------------------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Entidade 1 | | | | | |
| Classificação económica da despesa 1 | | | | | |
| Classificação económica da despesa a 2 | | | | | |
| Entidade 2 | | | | | |
| Classificação económica da despesa 1 | | | | | |
| ... | | | | | |

- Pressupostos das estimativas da despesa dos anos N+1; N+2; N+3 sem alteração de política;

Objetivos

- Objetivo da revisão da despesa:
 - Melhoria da eficiência do programa/política?
 - Identificação de despesa não prioritária?
- Especificação do número de opções/recomendações de política a propor
- Valor das poupanças a obter com cada opção/recomendação de política

Organização

- Composição do grupo de trabalho técnico
- Composição do grupo de coordenação
- ...



Procedimentos

- Tipo de análises e procedimentos a executar
 - Identificar fatores críticos associados ao crescimento da despesa;
 - Examinar processos e atividades associados à execução da despesa;
 - Identificar/definir indicadores de desempenho;
 - Comparar o desempenho com atividades/entidades similares;
 - Etc...
- Identificação das formas de implementação das opções/recomendações de política
- Forma de comunicação (relatórios preliminares, apenas relatório final, etc....)
- ...

Calendarização

- O processo inicia-se em xx/xx/xxxx
- A tarefa 1 deve concluir-se até xx/xx/xxxx
- A tarefa 2 deve concluir-se até xx/xx/xxxx
-
- O relatório final deve ser entregue até xx/xx/xxxx
- A decisão sobre as recomendações a adotar é tomada até xx/xx/xxxx

Fonte: Elaboração própria com base em documentação da OCDE no âmbito da assistência técnica à reestruturação do exercício de revisão da despesa em Portugal, em 2023, e na consulta de termos de referência utilizados no exercício de revisão da despesa da Nova Zelândia¹³¹.

¹³¹ <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2017-11/per-tor-aug10.pdf>;
<https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/baseline-reviews-tor-3956318.pdf>.

Anexo 6 – Análise das iniciativas propostas através do Anexo X

As circulares de preparação do OE, dos anos de 2017 a 2023, incluíam um capítulo sobre o exercício de revisão da despesa (aí designado como “*expenditure review*”). Nesse capítulo indicava-se explicitamente que as entidades deviam incorporar nos seus planos orçamentais detalhes sobre iniciativas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa que permitissem acomodar o efeito de novas pressões orçamentais, mas também gerar folgas financeiras para acomodar eventuais novos projetos. Essas iniciativas deveriam centrar-se nas seguintes áreas:

- I - Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços;
- II - Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente de espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos;
- III - Reforço da capacidade dos serviços públicos em responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos;
- IV - Aumento da produtividade dos serviços, nomeadamente por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes;
- V - Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias.

Para esse efeito era disponibilizado um formulário (Anexo X) onde as entidades públicas deveriam verter entre uma e cinco propostas, distribuídas pelas áreas supracitadas ou sob a designação de “Outras Iniciativas”.

A estrutura desses formulários correspondia, grosso modo, ao quadro seguinte:

| Áreas | Descrição breve das iniciativas de eficiência e controlo orçamental | Valor Base da despesa | Fonte de Financiamento | Agrupamento / Capítulo | Estimativa de Impacto Orçamental |
|---|---|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------------------------|
| 1. Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços | | | | | |
| 2. Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente de espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos | | | | | |
| 3. Reforço da capacidade de serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos | | | | | |
| 4. Aumento da produtividade dos serviços, por exemplo, por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes | | | | | |
| 5. Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias | | | | | |
| 6. Outras iniciativas | | | | | |

Fonte: Elaboração própria com base na circular de preparação do OE 2022.

O formulário da DGO era acompanhado de instruções de preenchimento genéricas, das quais se destacam:

- A necessidade de inscrever com sinal positivo no campo das estimativas de impacto orçamental as medidas que implicassem poupanças ou acréscimos de receitas e com sinal negativo as medidas que se traduzissem em aumentos de despesa ou quebras de receitas;
- A necessidade de, nas medidas que pressupunham custos para gerar poupanças, inserir duas linhas, uma a identificar os custos e outra a identificar as poupanças;
- A necessidade de identificar, no campo referente à justificação das medidas, a produção de impactos em outras entidades.

A estrutura de fornecimento da informação, numa folha Excel, não era propícia ao fácil tratamento dos dados enviados (a informação consistia em texto livre da autoria das entidades), nem incluía mecanismos que evitassem erros de preenchimento (como por exemplo, assegurar a coerência entre a classificação económica da despesa e o sinal positivo/negativo das poupanças indicado na coluna dos impactos) ou insuficiências de preenchimento (exigindo que as iniciativas tivessem impacto e/ou valor base diferentes de zero).

Além disso, as áreas definidas para as iniciativas de revisão da despesa também não eram esclarecedoras quanto ao seu âmbito. Por exemplo, a área II – Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente de espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos - não estabelecia exatamente em que consistia a “otimização da gestão do património imobiliário”, o que levou a que muitas entidades propusessem medidas relacionadas com a alienação ou concessão da exploração de imóveis públicos, geradoras de novas receitas e, por isso, não enquadráveis na revisão da despesa.

Outro exemplo da ambiguidade no âmbito de cada tipologia de iniciativa é o da área I – Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços – não era claro se estes ganhos estavam limitados aos processos de aquisição, o que levou muitas entidades a incluírem no Anexo X medidas relacionadas, por exemplo, com a instalação de equipamentos energeticamente mais eficientes.

O conteúdo informativo dos sucessivos anexos X e consequentemente do seu contributo para o exercício de revisão da despesa, foi prejudicado por estas falhas na sua conceção inicial, as quais nunca foram convenientemente corrigidas. A incapacidade técnica por parte dos ministérios, e do próprio GTRDP 2016, para validar informação recolhida desta forma e para levar a cabo ações corretivas junto das entidades, impediu que este instrumento se refinasse ao longo dos sucessivos exercícios orçamentais.

Pelo contrário, a ausência de reação por parte do MF e das tutelas setoriais à qualidade da informação parece ter fomentado uma perceção da irrelevância, quer do Anexo X, quer do exercício de revisão da despesa, e contribuído para a degradação adicional do conteúdo informativo deste instrumento. Esta convicção é suportada por uma análise às iniciativas inscritas pelas entidades da Administração Pública Central nos sucessivos anexos X, a qual revela a existência de problemas generalizados e sistemáticos, nomeadamente:

- Incorreta classificação das medidas por área, em função da tipologia definida na circular de preparação do Orçamento do Estado (OE).

As medidas deviam classificar-se numa das cinco áreas incluídas na circular de preparação do OE, ou num tipo genérico com a designação de “Outras Iniciativas”. A falta generalizada de coerência e de correção nesta classificação inviabiliza a utilidade de qualquer análise com base neste critério.

Exemplos:

1) A ADSE, para o OE de 2022, inclui na área – ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços – a medida “Expansão da procura do regime convencionado e livre decorrente do alargamento do universo dos beneficiários”, com a seguinte justificação: “A expansão da despesa com o regime convencionado e livre decorrente da entrada de cerca de 93.000 novos beneficiários (em termos líquidos) induzirá um aumento de procura de cuidados de saúde em 2022. Tendo em conta a estrutura etária dos novos beneficiários, calcula-se uma despesa per capita em torno dos 315€/ano”. Na estimativa de impacto indica-se o valor (-30 M€). Não se trata de uma medida referente à aquisição de bens e serviços, nem de uma medida de melhoria da eficiência e qualidade da despesa, mas sim de uma simples medida de aumento da despesa.

2) A SPMS, na preparação do OE de 2021, classifica duas medidas de centralização de compras públicas (uma na área do medicamento e outras na área de bens e serviços transversais às instituições de Saúde) como “Outras Iniciativas” quando se trata claramente de medidas enquadráveis na área 1 – ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços. Além disso, estas medidas não têm impacto no orçamento da SPMS, mas sim no das entidades do SNS, pelo que não



h

respeita o definido na circular de preparação do Orçamento que solicitava medidas que incidissem sobre os “planos orçamentais” de cada entidade.

3) A mesma SPMS, na preparação do OE de 2022, classifica duas medidas com os descritivos “Rescisão de contrato do Edifício da Av. 5 de Outubro” e “Condomínio do edifício na Av. 5 de Outubro”, com um impacto conjunto de 204 m€, como iniciativas na área dos ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços, quando se trata claramente de medidas na área III- Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente de espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos.

4) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), na preparação do OE de 2021, inclui uma medida, com um impacto de 1,5 M€, com o descritivo “Recuperação de pendências por via do reforço de pessoal e modernização dos serviços de agendamento produzirá um acréscimo de receita “. O SEF classifica esta medida na área III - Reforço da capacidade dos serviços públicos em responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos. A justificação da medida permite perceber que não está em causa a realocação interna de recursos humanos, mas sim a contratação adicional de 116 pessoas, pelo que a medida não deveria estar classificada na área III. Além disso, não se trata de uma medida de revisão da despesa e sim de aumento da despesa, cujo impacto líquido não está especificado, dado que não é indicado o acréscimo de despesa com a contratação de mais 116 técnicos.

5) No Anexo X do OE de 2022, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa inscreve uma medida com o descritivo “Suspensão das atualizações remuneratórias associadas a progressões (o valor indicado corresponde à estimativa de valor de progressões que não foi inscrito em OE 2022)” na área III - Reforço da capacidade de serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos - com um impacto de 2,3 M€. Não corresponde a uma medida de reforço da capacidade dos serviços responderem a pressões da procura, nem a realocação interna de recursos humanos.

- Inscrição de medidas não enquadráveis no âmbito da revisão da despesa, nomeadamente aumentos de receitas, contratação de pessoal ou a realização de investimentos.

Exemplos:

1) Na preparação do OE de 2020, o Metropolitano de Lisboa incluiu no Anexo X três medidas no valor global de (-46,7 M€) com os descritivos “Renovação de 285 máquinas automáticas de venda de títulos de transporte”, “Projeto de Modernização do Sistema de Sinalização e do Material Circulante” e “Ligação das linhas Amarela e Verde: Rato/Cais do Sodré e viadutos do Campo Grande”, correspondentes a investimentos e consequentemente a aumentos de despesa. Não deviam ter sido incluídas no Anexo X.

2) O Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro EPE, na preparação do OE de 2020 propôs uma medida que classificou na área II - Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente de espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos - com o descritivo “Reabilitação dos sistemas energéticos da Unidade de Vila Real (investimento)” e impacto de 3,4 M€. Trata-se de um aumento de despesa de investimento, não enquadrável na área de despesa II, nem no âmbito da revisão da despesa.

3) O Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro EPE, no anexo X do ano de 2022, incluiu uma medida com o descritivo “Aquisição de novo acelerador e upgrade do existente”, na área III - Reforço da capacidade de serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos – com um impacto de (-4,9 M€). Trata-se de uma despesa de investimento não enquadrável, nem na área III, nem na revisão da despesa.

4) No anexo X do OE de 2019, O Instituto Português do Sangue e da Transplantação considerou uma medida na área VI – Outras Iniciativas – com um impacto de (-5 M€), com a designação “Preenchimento do Mapa de pessoal, de modo a poder dar cumprimento ao Despacho 15300



h

A/2016”. Analisando a justificação da medida constata-se que se trata da contratação de, pelo menos, 74 técnicos adicionais, não sendo uma medida de revisão da despesa.

5) Na preparação do OE de 2020, o Turismo de Portugal, I.P., incluiu uma medida com o impacto de 11,2 M€ decorrente da regulamentação do jogo *online*. Trata-se de nova receita e não recuperação de receitas, pelo que não poderia ser considerada no âmbito das tipologias de medidas definidas pelo Anexo X;

6) O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., na preparação do OE de 2020, apresentou uma medida com impacto de 11 M€ com o descritivo “Novo Regulamento Emolumentar (RE)”. Trata-se de um ajustamento nos atos sujeitos a cobranças de emolumentos, a aplicar no futuro. Não se trata de recuperação de receitas. Não constitui uma medida de revisão da despesa;

A primeira circular de preparação do OE com referência ao exercício da revisão da despesa (Circular Série A Nº 1387 de 27 de julho de 2016) referia-se a “medidas geradoras de novas receitas” (conceito excluído da revisão da despesa) e não a “medidas geradoras de recuperação de receitas”, expressão incluída nas circulares de preparação do OE posteriores. Pese embora essa correção, e consequência também da falta de capacitação das entidades, um número significativo de entidades continuou a apresentar medidas que visavam a criação de novas fontes de receitas ou o aumento de receitas por via do aumento de atividade (muitas vezes sem indicação da despesa adicional decorrente desse aumento).

- Incumprimento das instruções de preenchimento, nomeadamente da identificação dos impactos das medidas que pressupunham aumentos de despesa para gerar poupanças.

Em diversas medidas, a análise do descritivo permite perceber que estão envolvidas novas despesas, nomeadamente investimentos em equipamentos, mas não são identificados os custos associados, pelo que é impossível determinar o impacto líquido das medidas.

Exemplos:

1) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, na preparação do OE de 2021, inclui uma medida com o descritivo “Reengenharia de processos, eliminando um conjunto de atividades redundantes e a implementação de um único sistema de informação integrado que permita a interoperabilidade de sistemas”. É apresentada apenas uma linha com estimativas de impacto sobre a despesa com a aquisição de bens e serviços, no valor de 1,5 M€. Como se previa a implementação de um sistema de informação integrado, deveria ter sido incluída uma linha com a despesa associada a essa implementação.

2) O Instituto Português da Acreditação propôs uma medida na área III - Reforço da capacidade de serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos – com o descritivo “O recrutamento do especialista informático permitirá reduzir a aquisição de serviços informáticos externos, sendo que o agrupamento correspondente no OE 2020 é de 2.014.170€, resultando numa poupança de 47,670€ [quarenta e sete mil, seiscentos e setenta euros].” Segundo as instruções de preenchimento, a despesa adicional com o vencimento do especialista informático deveria ser individualizada numa linha própria, afetada de sinal negativo, e as poupanças originadas por essa contratação deveriam ser registadas numa segunda linha, com sinal positivo. No entanto, apenas é apresentada uma linha com um valor positivo para as poupanças, a qual contém diversos erros grosseiros, nomeadamente: estimativa de impacto no OE de 19,7 M€ para um valor base da despesa de 1,5 M€ (valores exagerados e sem correspondência com o descritivo);

3) A Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.), na preparação do OE de 2020, incluiu uma medida com o descritivo “Renovação da frota automóvel” na área I - Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços -, com um impacto de 5,7 M€. A justificação da iniciativa é “A previsão de redução dos gastos associados à frota, entre o ano de 2018 e o ano de 2020, é justificada com a renovação integral da frota da empresa, prevista para o ano de 2020, através de contratos de ALD, reduzindo significativamente os montantes associados à manutenção das mesmas”. Esta poupança tem



h

associado um aumento de despesa, decorrente da renovação integral da frota. No entanto, não é indicado numa linha autónoma qual o valor dessa despesa de modo a permitir o apuramento das poupanças líquidas.

4) No Anexo X do OE de 2022, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária apresentou uma medida com o descritivo “Otimizar a fiscalização através da rede nacional de radares – SINCRO”, com um impacto estimado de 13 M€ e justificação “Encontra-se prevista a manutenção e expansão da rede nacional de radares - SINCRO para o ano de 2022, medida que se estima gerar um incremento de receita orçamental da ANSR no montante de 13 milhões de euros.” A manutenção e expansão da rede de radares implicará a execução de despesa. No entanto, não é indicado em linha autónoma o valor dessa despesa.

5) O Instituto Politécnico do Cávado e do Ave – Fundação Pública -, no Anexo X para o OE de 2019, inscreve uma medida, na área I - Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços – com o descritivo “Reparação dos edifícios do Campus, com colocação de capoto; substituição das lâmpadas convencionais por led; produção fotovoltaica de energia elétrica”. O impacto esperado é de 892,5 m€. Trata-se de uma medida que deveria estar especificada em duas linhas, uma para o valor adicional de despesa, com sinal negativo, e outra com o valor de redução da despesa induzido por estas reparações e substituições de equipamentos.

- Incumprimento das instruções de preenchimento, nomeadamente quanto ao sinal atribuído às poupanças e aumento de receitas.

Exemplos:

1) Na preparação do OE de 2020, o Metropolitano de Lisboa, incluiu uma medida com o descritivo “Concentração dos serviços administrativos do ML [Metro de Lisboa] no Complexo de Carnide”. A justificação permite perceber que se trata de uma medida que gerará poupanças, no entanto, o impacto aparece com sinal negativo (-3,3 M€). Segundo as instruções de preenchimento impactos de sinal negativo deveriam estar reservados para situações de aumento de despesa ou redução de receitas.

2) No anexo X do OE de 2022, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas inclui uma medida com o descritivo de “Substituição de caixilhos da envolvente envidraçada e opaca (através de ETICs 100) nos PIASFA”, impacto de (-6,8M€) e descritivo “Redução anual estimada com despesas de aquecimento e AVAC”. Tratando-se de uma redução de despesa deveria ser assinalada com valor positivo e não negativo.

3) O Centro Hospitalar Universitário da Cova da Beira, EPE, no Anexo X do OE de 2022, incluiu três medidas relacionadas com a implementação de uma unidade cardiologia e descritivos “(...) redução no transporte de doentes”; “(...) redução das horas no acompanhamento de enfermagem” e “(...) redução do custo no exterior”, com um impacto global de (-306 m€). Tratando-se de medidas que sugerem redução da despesa, o seu impacto deveria estar identificado com um sinal positivo e não negativo.

4) A Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P., no Anexo X do OE de 2019, incluiu uma medida na área I – Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços – com a descrição “Substituição dos Contratos de Serviços Partilhados SPMS - Help Desk, Gestão Financeira e Compras e Logística, por Cedências de Interesse Público” e a justificação “Redução de despesa paga por contratos de aquisição de serviços”, com um impacto de (-544,3 m€). Uma redução da despesa deveria ser assinalada com sinal positivo e não negativo.

5) O Centro Hospitalar de Lisboa Norte EPE, no Anexo X do OE de 2023, inscreve uma iniciativa com o descritivo “Redução de despesas com medicamentos biossimilares” e justificação “Continuação do processo de substituição dos medicamentos biológicos por genéricos em diversos serviços”. Trata-se de uma iniciativa inscrita na área I – Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços – e um impacto de (-6M€). Tratando-se de uma redução de despesa este valor deveria ser positivo.



- Inclusão de estimativas de impacto improváveis ou insuficientemente justificadas.

Exemplos:

1) O Exército, na preparação para o Orçamento do Estado de 2022, fez incluir na área da despesa uma proposta com a designação “Centralização da aquisição energia elétrica- Eletricidade”, com a justificação “O Exército irá vai integrar o procedimento que a ESPAP vai lançar para todos os organismos do Estado, para a contratação de eletricidade. A Resolução de Conselho de Ministros n.º 78/2017 refere especificamente que a centralização das aquisições é um fator potenciador de poupança.” Segundo a informação do Anexo X, o valor base da despesa correspondia a 4,2 M€ e a estimativa de impacto seria de 4,1 M€, ou seja, o procedimento centralizado de aquisição de energia elétrica permitiria reduzir o valor dessa despesa em 98%. A mesma instituição apresenta uma proposta semelhante para a aquisição de combustíveis rodoviários à qual atribui uma despesa base de 1,7 M€ e uma estimativa de impacto na redução da despesa de 1,5 M€, ou seja, uma poupança de 89%. Uma análise ao relatório de poupanças de 2021 da ESPAP, indica que as poupanças obtidas com o acordo quadro de aquisição de eletricidade serão de 13,6% e que as poupanças obtidas com o acordo quadro de aquisição de combustíveis rodoviários seriam de 3,5%, valores significativamente mais modestos do que os previstos pelo Exército.

2) A IP, S.A. considerou, na preparação do OE de 2022, uma medida com a descrição “Medidas e ações respeitantes ao Uso Eficiente de Energia Elétrica”. Para essa medida está identificado um valor base de 11 M€ e um impacto de 11,6 M€, ou seja, a despesa seria reduzida num valor superior ao seu valor base.

3) Na preparação do OE de 2020, a IP, S.A. incluiu uma medida com o descritivo “Aumento da receita proveniente de Portagens”, o impacto dessa medida é de 416,4 M€. No entanto, no justificativo da medida, refere-se que a estimativa para a receita total com portagens em 2020 é de 338 M€, o que torna improvável que do aumento de 6% no tráfego e do aumento da eficiência na cobrança das portagens a veículos estrangeiros resulte um impacto que exceda esse valor.

4) Na preparação do OE de 2020, o Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P. inclui uma medida geradora de novas receitas (e por isso não enquadrável na revisão da despesa) com o descritivo “Permissão de pagamentos de taxas por referência multibanco”. O valor estimado para o impacto (15,6 M€) é superior à totalidade da receita com taxas arrecadadas nesse ano (cerca de 15,3 M€) de acordo com o relatório de gestão deste Instituto para o ano de 2020.

5) Na preparação do OE de 2022, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) inscreveu uma medida com impacto de 90 M€, com o seguinte descritivo “Promoção de medidas, legislativas ou outras, visando a afetação novas receitas próprias à AT, com impacto direto no financiamento das despesas.” A justificação da medida repete, essencialmente, o texto genérico dos dois anos anteriores. Não é possível avaliar, com base apenas nesta informação, que medidas específicas estão em causa, se as mesmas poderão enquadrar-se no âmbito da recuperação de receitas, nem se o valor do impacto estimado é razoável.

- Não preenchimento do valor base da despesa que seria afetada pelas medidas de melhoria da eficiência e controlo da despesa, impedindo o apuramento da percentagem de redução da despesa.

Considerando as iniciativas propostas através do Anexo X na preparação do OE dos seguintes anos:

- 2018: 431 iniciativas (18,5% do total) apresentava impactos diferentes de zero, mas indicavam despesa/receita base zero;
- 2019: 453 iniciativas (19,8% do total) apresentavam impactos diferentes de zero e despesa/receita base zero;
- 2020: 525 iniciativas (23,1% do total) apresentavam impactos diferentes de zero e despesa/receita base zero;
- 2021, 483 iniciativas (22,0% do total) apresentavam impactos diferentes de zero e despesa/receita base zero;

- 2022: 434 iniciativas (20,3% do total) apresentavam impactos diferentes de zero e despesa/receita base zero;

Atendendo a que também se verificaram percentagens significativas de iniciativas com impacto zero e valor base zero, nomeadamente:

- 2018: 527 medidas, 23% do total;
- 2019: 523 medidas, 22,9% do total
- 2020: 519 medidas, 22,9% do total;
- 2021: 456 medidas, 22,8% do total;
- 2022: 497 medidas, 23,2 % do total

Isto significa que aproximadamente 40% das iniciativas apresentavam insuficiências de preenchimento e perto de 20% eram inúteis por não apresentarem nem impacto, nem valor base da despesa. No entanto, não foram introduzidos procedimentos que impedissem estas situações, o que contaminou as bases de dados de recolha das iniciativas com informação inútil e parcial, o que tornou a sua análise mais complexa.

- Incoerência entre a tipologia de poupanças orçamentais ou receitas e a classificação económica das receitas e despesa.

As medidas incluídas na área V – Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias – por definição deveriam ter sobretudo correspondência em classificações económicas de receita. No entanto, o que se verifica é que parte substancial das iniciativas destas áreas são associadas a classificações económicas de despesa. No Anexo X do OE de 2018, de 384 iniciativas identificadas na área V, 111 (31,3%) eram associadas a classificações de despesa. No Anexo X do OE de 2019 esse número foi de 109 (30,0%). No Anexo X do OE de 2020 esse número foi de 109 (30,8%). No Anexo X do OE de 2021 esse número foi de 94 (26,6%) e no Anexo X do OE de 2022 esse número foi de 108 (32,2%).

Uma situação semelhante pode ser apurada em sentido inverso. Nas quatro primeiras áreas das circulares do OE apenas classificações económicas de despesa deveriam ser afetadas, em princípio. No entanto, verifica-se que um número significativo de iniciativas é atribuído a classificações na área da receita.

- Repetição de iniciativas em anos consecutivos.

1) O Instituto Português do Sangue e da Transplantação, I.P. incluiu a mesma medida com descritivo (Reforço do pagamento da dívida vencida ao IPST por parte dos clientes Públicos e Privados/ renegociação de planos de pagamento e encontros de contas) nos Anexos X dos OE de 2021 (impacto de 12,7 M€), 2022 (impacto de 17,5 M€) e 2023 (impacto de 17,5 M€). A repetição indica que a medida não foi implementada ou não produziu resultados.

2) O Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P., inclui nos Anexos X dos OE de 2021 e 2022, inscreveu uma iniciativa com o descritivo “Investir em projetos passíveis de cofinanciamento por via de financiamento externo/fundos estruturais”, com impactos previstos de respetivamente 2,4 M€ e (-1,2 M€) na área I – Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços. Não se trata de ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços, nem de uma medida de revisão da despesa e sim a procura de novos financiamentos. Em 2023 volta a ser inscrita uma medida semelhante “Melhoria do desempenho económico-financeiro, através da identificação de oportunidades de financiamento externo para implementação de projetos/iniciativas estratégicas transversais a organização.”, também na área I, com um impacto estimado de 2,4 M€.

3) O Centro Hospitalar de Lisboa Central EPE, incluiu nos Anexos X dos OE de 2021, 2022 e 2023 a mesma medida, “Receita Eventual de Imóveis”, com impactos 8M€ em cada ano. Trata-se da mesma medida, com o mesmo impacto, o que indica que a mesma não foi implementada e não produziu resultados. O aumento da receita com a venda de património imobiliário não consiste em revisão

da despesa, embora a ambiguidade das sucessivas circulares de preparação dos OE, sobre a área II, ao incluir a expressão “Otimização da gestão do património imobiliário” potencie essa interpretação manifestamente incorreta.

4) O Centro Hospitalar Universitário do Algarve, EPE identificou no Anexo X de 2021 a iniciativa “dinamização de procedimentos ao nível do controlo de crédito e faturação”, com um impacto de 2,5M€. Para os dois anexos X seguintes, inscreveu a mesma iniciativa genérica com o mesmo impacto de 2,5 M€ e descrição “impulsionar o controlo de crédito e faturação”.

5) O Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE) incluiu no Anexo X do OE de 2019 uma iniciativa com o descritivo “Reforço do combate à fraude”, com uma estimativa de impacto de 10 M€. No Anexo X do ano de 2020 incluiu uma iniciativa o mesmo descritivo “Reforço do combate à fraude”, desta feita com um impacto de (-1 M€). Para o OE de 2021 inscreveu a medida “Combate à fraude e às desconformidades nos prestadores e beneficiários”, com impacto de 1 M€. Para o OE de 2022 volta a indicar a iniciativa “Combate à fraude e às desconformidades nos prestadores e beneficiários”, com um impacto de 1M€. E no Anexo X para o OE de 2023 incluiu a medida “Combate à fraude e às desconformidades nos prestadores e beneficiários e abusos de consumo dos beneficiários”, novamente com um impacto de 1 M€. Trata-se objetivamente da mesma medida genérica em todos os anos e a partir de 2020, sempre o mesmo impacto de 1 M€.



Anexo 7 – Respostas recebidas em sede de contraditório

Ministro de Estado e das Finanças

- *Resposta de 6 de maio de 2024*



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|----------------|--------------------|--|------------|
| | 19/04/2024 | Nº: 259/2024 ENT.: 1824/2024 PROC. Nº: 32.03 | 06/05/2024 |

ASSUNTO Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*)

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter, no âmbito das conclusões e recomendações emitidas, informação atualizada sobre os desenvolvimentos do atual processo de revisão de despesa pública.

R.1. Assegurar a consolidação do exercício de revisão da despesa, adotando as melhores práticas internacionais da OCDE, nomeadamente:

R.1.1. Assegurar a plena integração da revisão da despesa no ciclo orçamental de modo que produza resultados materiais nos próximos ciclos de preparação e elaboração das propostas do Orçamento do Estado para 2025 e anos seguintes.

O Ministério das Finanças está empenhado na boa condução do atual processo de revisão de despesa, sendo um dos fatores críticos de sucesso não só o pleno alinhamento com o ciclo do processo orçamental, mas também a integração do exercício no quadro orçamental de médio prazo.

Para este efeito, no âmbito do TSI 2024, Instrumento de Assistência Técnica da UE que permite disponibilizar apoio no acesso a conhecimentos técnicos específicos e especializados aos Estados-Membros para melhorar a sua capacidade para conceber, desenvolver e executar reformas, foi aprovado o projeto [24PT29 - Optimizing Performance Budgeting within Medium-Term Frameworks](#), submetido pelo GPEARl.



h

Pretende-se com este projeto, cujo início está previsto para o quarto trimestre de 2024, com a duração de 24 meses, reforçar a integração do exercício de revisão de despesa no Quadro Orçamental de Médio Prazo.

R.1.2. Assegurar a transparência necessária ao exercício de revisão da despesa, conferindo ampla divulgação pública aos termos de referência e aos relatórios dos grupos de trabalho técnicos constituídos no âmbito do exercício de revisão da despesa, eventualmente acompanhando os documentos de divulgação do Orçamento do Estado.

A divulgação do exercício iniciou-se através do Programa de Estabilidade e do relatório do Orçamento do Estado, sendo objetivo conferir ampla divulgação há medida que o processo de revisão da despesa pública ganha maturidade. Neste sentido, tem vindo a ser disponibilizada informação atualizada, na [webpage](#) do GPEARI, sobre o desenvolvimento do projeto em curso:

23PT41 Supporting the implementation of spending reviews in Portugal, financiado pela CE/DG REFORM e com o apoio técnico da OCDE.

R.1.3. Incumbir o GPEARI de desenvolver as metodologias e processos necessários à monitorização da implementação das medidas e políticas com origem no exercício de revisão da despesa, bem como à avaliação *ex-post* do seu impacto orçamental.

Está a decorrer a fase de monitorização da implementação das medidas subjacentes às opções de política decididas no âmbito da primeira ronda de exercícios de revisão de despesa, ECO.AP e Saúde. Para este efeito, para cada uma das áreas temáticas em revisão foi designado um ponto focal que interage com a Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente, do GTRDP 2023. Adicionalmente, no âmbito do projeto 23PT41, a OCDE está a concluir os manuais para cada uma das fases do exercício de revisão da despesa (desenho e execução; monitorização e implementação; divulgação).

R.1.4. Divulgar, de forma detalhada, no âmbito da Conta Geral do Estado, as poupanças orçamentais obtidas com o exercício de revisão da despesa, incluindo a metodologia de apuramento desses impactos.



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

Sem prejuízo de estar previsto no modelo de nova Conta Geral do Estado, onde foi considerado um capítulo para divulgação dos resultados obtidos nos exercícios de revisão da despesa, será possível iniciar-se a inclusão dos resultados das Spending reviews a partir da CGE relativa ao ano de 2024.

R.1.5. Promover com a periodicidade considerada adequada a avaliação externa do exercício de revisão da despesa.

Este escrutínio ocorre regularmente no âmbito dos compromissos internacionais do nosso país, nomeadamente nas missões Post-Programme Surveillance (PPS) conjuntamente organizadas pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade e pelo Fundo Monetário Internacional.

Adicionalmente, esta avaliação será permanentemente efetuada pela OCDE e pela CE, no âmbito do novo projeto 24PT29.

R.2. Assegurar que todos os grupos de trabalho e estruturas temporárias constituídas no âmbito da atividade do Ministério das Finanças respondam sobre os resultados da sua ação, exigindo dos mesmos a elaboração de relatórios sobre as atividades desenvolvidas e resultados alcançados.

Nos meses recentes esse relato tem sido assegurado com prestação de ponto de situação ao Gabinete MF e à CE/OCDE que se encontra a prestar assistência técnica neste domínio.

R.3. Providenciar para que o Anexo X, ou instrumento semelhante, seja efetivo, considerando:

- A alteração do calendário de solicitação das medidas de melhoria da eficiência da despesa pública, de modo que a informação solicitada possa ser objeto da adequada ponderação e análise;
- O envolvimento e capacitação das entidades públicas sobre o preenchimento do Anexo X e os seus objetivos;
- A promoção da capacidade técnica para analisar a informação remetida pelas entidades, selecionar medidas a implementar e apurar estimativas dos respetivos impactos orçamentais.
- A responsabilização das entidades pela implementação das respetivas medidas e promoção da avaliação *ex-post* dos seus resultados.



h



No ano de 2023, no âmbito da elaboração da Circular de Preparação do Orçamento do Estado para 2024, o Anexo X e respetivas instruções foram objeto de revisão, no sentido de obter melhorias na informação obtida.

De modo a assegurar o envolvimento setorial, foi realizada uma sessão com a presença das Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais, no dia 20 de julho do mesmo ano, sobre diversos instrumentos de gestão financeira pública, incluindo sobre os exercícios de revisão da despesa pública e o Anexo X.

Nesta sessão, no que se refere ao Anexo X, foi realizada uma explicação detalhada sobre o seu preenchimento e finalidade, quer na fase de elaboração do Orçamento do Estado, quer no decurso da execução e monitorização dos resultados das medidas apresentadas.

R.4. Promover o progressivo alargamento do âmbito das despesas sujeitas a revisão, de modo a assegurar que todos os principais agregados de despesa pública são objeto de revisão periódica e que os recursos públicos não são afetados a atividades ineficientes, ineficazes e não prioritárias.

O exercício de revisão de despesa, tal como se encontra a ser realizado, em consonância com o que se afigura resultar do apoio técnico prestado pela OCDE, envolve a identificação de tópicos ou áreas da despesa pública cuja revisão possa resultar na mais adequada possível utilização dos recursos.

No ano de 2023, para o ciclo orçamental de 2024, foram identificados tópicos nas áreas da Saúde e do Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública "ECO.AP".

No ano de 2024, está a ser realizado um esforço de alargamento a um número mais elevado de tópicos, correspondente a uma maior magnitude de despesa em análise, encontrando-se em curso exercícios de revisão da despesa incidentes sobre as temáticas "Subsídio de doença", "Subvenções públicas de origem nacional", "Encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à União Europeia" e "Despesas de funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira".

R.5. Atualizar, caso se justifique a sua continuidade, o quadro legal e normativo do SIEF, determinando a atualização e publicitação de informação sobre candidaturas e incentivos concedidos, desde a sua instituição, no respetivo sítio eletrónico.

Esta matéria será oportunamente ponderada.



h



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

R.6. Desenvolver os mecanismos com vista à implementação da NCP 27 - Contabilidade de Gestão, integrada no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e a Orçamentação por Programas, prevista na LEO, de modo a desenvolver metodologias fiáveis de custeio das políticas públicas.

R.7. Promover o desenvolvimento de fontes e sistemas de informação que permitam melhorar a base informativa que fundamenta as análises e as opções de política pública geradas no âmbito do exercício de revisão da despesa.

A reforma das finanças públicas que se encontra em curso abrange a integral aplicação do SNC-AP e prevê a definição de um modelo de custeio. Está igualmente em curso o processo de evolução das soluções tecnológicas no sentido de constituírem uma base de trabalho para os exercícios de revisão de despesa e plurianualidade.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Bruno Proença

Cc: SEÓ, GPEARI



h

- Resposta de 15 de maio de 2024



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|----------------|--------------------|--|------------|
| | 10/05/2024 | N.º 299/2024 ENT. N.º 2189/2024 PROC. N.º: 32.03 | 15/05/2024 |

ASSUNTO Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*)

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter, a informação adicional solicitada.

1) Prestação de informação sobre os objetivos e calendarização do projeto 24PT29 – *Optimizing Performance Budgeting with Medium-Term Frameworks* e sua relação com o exercício de revisão da despesa.

O projeto encontra-se ainda numa fase de pré-lançamento. Remete-se em anexo o único documento descritivo existente à data (DG REFORM / OECD HIGH-LEVEL DESCRIPTION), datado de fevereiro de 2024:

- 24PT29 - *Strengthening policy costing methodologies and medium-term budgeting practices in Portugal*

Alerta-se para o facto de a designação do projeto ter sofrido alterações, não se encontrando ainda totalmente estabilizada.

2) Na Resposta R.1.2. a) – É referido o objetivo de “(...) conferir ampla divulgação há medida [sic] que o processo de revisão da despesa ganha maturidade.” A boa prática identificada pela OCDE sobre a transparência do exercício vai no sentido de que:



h

"The final reports from a spending review should be available publicly along with the final decisions adopted from the review, even for difficult spending reviews that result in major fiscal consolidation measures."

Na atual configuração do exercício de revisão da despesa está prevista ou foi considerada a divulgação dos relatórios finais dos grupos de trabalho da revisão da despesa, dos termos de referência técnica e das decisões tomadas?

Foi equacionada e ponderada a divulgação da informação mencionada. Adicionalmente, é de referir que, seguindo uma recomendação da OCDE, foi divulgado recentemente na *webpage* do GPEARI, uma *one-pager* sobre a primeira ronda do exercício de revisão de despesa (em anexo):

[Spending review num minuto...](#)

3) Na Resposta R.1.2. b) -É referido no vosso ofício que "(...) *tem vindo a ser disponibilizada informação atualizada [sobre o exercício], na webpage do GPEARI*". No entanto, consultada essa página em 08 de maio de 2024. verifica-se, por exemplo, a falta de informação sobre as áreas de despesa sujeitas a revisão referidas no segundo parágrafo do ponto R.4 do vosso ofício de resposta: "*Subsídio de doença*", "*subvenções públicas de origem nacional*", "*Encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à União Europeia*" e "*Despesas de Funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira*".

Qual é o estado de desenvolvimento dos trabalhos de revisão da despesa nas áreas referidas e por que razão não existe informação sobre esses trabalhos na *webpage* do GPEARI?

Ver resposta à questão 7) sobre o estado de desenvolvimento dos trabalhos de revisão de despesa nas áreas referidas. No que se refere à divulgação da informação, esta será divulgada oportunamente, em função do desenvolvimento dos trabalhos.

4) Na Resposta R.1.3 – Relativamente à monitorização da implementação das medidas não é claro qual o seu estado de desenvolvimento. É referida a nomeação de um ponto focal em cada uma das áreas de monitorização para interagir com a equipa de Acompanhamento Técnico Permanente, mas também é referido que a OCDE ainda estará a concluir os manuais "*para cada uma das fases do exercício de revisão da despesa*", entre os quais para a base de monitorização e implementação. Não estando concluídos esses manuais, que metodologia está na base da monitorização que está a decorrer? Existe documentação sobre o estado de implementação das medidas adotadas na sequência da revisão da despesa na área da saúde e do programa ECO.AP?



h



O processo de monitorização encontra-se em curso. Cada uma das áreas temáticas dispõe de um ficheiro excel onde o ponto focal deverá registar, de preferência trimestralmente, o estado de implementação das medidas, a execução orçamental e o resultado dos indicadores de desempenho selecionados. No caso do Programa ECO.AP, foi registado o ponto de situação referente ao 4.º trimestre de 2023, estando em curso o reporte do ponto de situação referente ao 1.º trimestre de 2024. No caso da Saúde, está a decorrer o prazo de reporte do ponto de situação referente ao 1.º trimestre de 2024.

Em relação aos manuais, a OCDE entregou, a 6 de maio de 2024, a versão final (em inglês) de três manuais:

- *Manual on design & implementation of spending reviews.*
- *Manual on implementation of selected policy options & monitoring of results.*
- *Manual on public reporting and disclosures on spending reviews.*

Seguindo a recomendação da OCDE, os manuais serão traduzidos para português, aprovados pelo GTRDP-ECG e divulgados na *webpage* do GPEARL.

5) Na Resposta R.1.5 – A resposta sobre a avaliação periódica do exercício parece resultar de um equívoco quanto à natureza e âmbito da recomendação.

Tal como resulta do parágrafo 102 do relato, as melhores práticas internacionais sugerem uma avaliação não apenas dos resultados, mas também da própria estrutura, abordagem do exercício e governança. Essa avaliação não deve ser confundida com a avaliação das poupanças obtidas que tem estado subjacente às missões *Post-Programme Surveillance*.

A recomendação formulada pelo TdC vai no sentido de que, após alguns ciclos orçamentais de execução do exercício, sejam avaliados não só os resultados obtidos, mas também a forma como os aspetos estruturais do exercício contribuíram para esses resultados, promovendo, se necessário, alterações a essa estrutura. Recomenda-se que essa avaliação seja externa, no sentido de que deverá ser efetuada por elementos não envolvidos na execução do exercício, dotados de independência técnica e funcional para realizar essa avaliação.

Desta forma, e atendendo à resposta do Ministério das Finanças (MF), solicita-se esclarecimento sobre se está prevista, no âmbito do novo projeto 24PTz9, essa avaliação ou uma avaliação semelhante.

A avaliação referida está prevista ser divulgada no quarto trimestre de 2024, no relatório de avaliação *ex-post* do processo de Revisão de Despesa, para cumprimento da meta de desembolso do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR-C17-r32-17.5).



h



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

6) R.2 – A recomendação constante do relato de auditoria é que os grupos de trabalho e estruturas temporárias resultantes da atividade do MF estejam sujeitas ao dever de prestação de informação documental sobre a sua atividade.

A resposta do MF refere-se à “prestação de ponto de situação” não sendo claro se essa “prestação” tem carácter documental. Por exemplo, não é claro se o Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa constituído pelo Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho, elaborou, ou virá a elaborar, um relatório sobre a sua atividade de modo que seja assegurada a necessária *accountability* e escrutínio a que esta estrutura deve estar sujeita. Foi elaborado ou será elaborada informação documental periódica sobre a atividade deste grupo de trabalho?

Até ao momento, o GTRDP não dispõe de nenhum relatório sobre a sua atividade, mas poderá vir a fazê-lo no futuro. Recorde-se que o grupo de trabalho entrou em funcionamento há menos de um ano.

7) Adicionalmente, solicita-se ainda a disponibilização dos termos de referência, constituição de equipas temáticas e relatórios finais elaborados por estas, caso já concluídos, relativamente aos tópicos identificados para o ciclo orçamental de 2025, designadamente, “Subsídio de doença”, “Subvenções públicas de origem nacional”, “Encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à União Europeia” e “Despesas de funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira”

Enviam-se, em anexo, os termos de referência aprovados pelo GTRDP-Equipa de Coordenação Geral (ECG).

As equipas temáticas submeteram os respetivos relatórios, os quais aguardam pela aprovação pelo GTRDP-ECG. Após a aprovação, poderão ser disponibilizados.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Bruno Proença

Cc: SEAO, GPEARI



h

Termos de Referência - Revisão de Despesa – CÔ 2025
Subvenções públicas de origem nacional

23.fev.2024

| Objetivos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|---------|------|------|---|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|--|---|------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|--|--|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|----------|--|------|------|-----|------|-----|------|-----|-----|---------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--|--|--|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <p>As subvenções públicas abrangem uma parte considerável da despesa e um universo muito amplo de entidades concedente e beneficiárias.</p> <p>A legislação aplicável para efeitos de publicitação das subvenções públicas (Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto) considera subvenção pública toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada. As subvenções públicas podem ser atribuídas sob a forma de transferências, fundos europeus, subsídios, garantias pessoais, doação e cedência de bens públicos, outros benefícios e isenções fiscais.</p> <p>De acordo com a informação divulgada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), em 2022, as subvenções públicas totais, concedidas por 781 entidades públicas, ascenderam a 8 763 milhões de euros¹. Os principais beneficiários foram empresas privadas, seguidas de instituições particulares de solidariedade social.</p> <p>Não obstante a natureza financeira relevante, a IGF tem vindo a identificar como principais problemas relacionados com as subvenções públicas (cumprimento da Lei n.º 64/2013), entre outros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de um regime jurídico aplicável às subvenções públicas de origem nacional. • Quase ausência de avaliação dos respetivos resultados e/ou impactos. <p>O presente exercício de revisão da despesa tem como objetivo propor medidas que <i>i)</i> melhorem a governança das subvenções públicas de origem nacional; <i>ii)</i> promovam a utilização eficiente desta despesa; <i>iii)</i> promovam a avaliação do respetivo impacto social e económico.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Âmbito | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>O foco da revisão de despesa são as subvenções públicas de origem nacional atribuídas sob a forma de transferências correntes ou de capital por entidades da Administração Central a entidades fora das administrações públicas (AP).</p> <p>Quadro 1. Subvenções públicas da AC sob a forma de transferências para fora das AP, com origem em financiamento nacional – baseline Unidade: milhões de euros</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rúbrica orçamental (económica)</th> <th>Descrição</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024 OE</th> <th>2025</th> <th>2026</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>D040100+D040200+D040700+D040800+D040900</td> <td>Transf's correntes p/ fora das AP</td> <td>1 385</td> <td>1 331</td> <td>1 390</td> <td>1 710</td> <td>1 779</td> <td>2 226</td> <td>2 250</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>D080100+D080200+D080700+D080800+D080900</td> <td>Transf's de capital p/ fora das AP</td> <td>477</td> <td>421</td> <td>648</td> <td>502</td> <td>696</td> <td>371</td> <td>287</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Transf's correntes e de capital da AC p/ fora das AP (financ. nacional)</td> <td>1 862</td> <td>1 752</td> <td>2 038</td> <td>2 212</td> <td>2 475</td> <td>2 596</td> <td>2 537</td> <td>2 652</td> <td>2 762</td> </tr> <tr> <td></td> <td>t.v. (%)</td> <td></td> <td>-5,9</td> <td>16,3</td> <td>8,5</td> <td>11,9</td> <td>4,9</td> <td>-2,3</td> <td>4,5</td> <td>4,2</td> </tr> <tr> <td colspan="11"><i>por memória:</i></td> </tr> <tr> <td></td> <td>% da despesa efetiva da AC</td> <td>2,8%</td> <td>2,6%</td> <td>2,8%</td> <td>3,0%</td> <td>3,1%</td> <td>3,2%</td> <td>2,7%</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>% do PIB</td> <td>0,9%</td> <td>0,8%</td> <td>1,0%</td> <td>1,0%</td> <td>1,0%</td> <td>1,0%</td> <td>0,9%</td> <td>0,9%</td> <td>0,9%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Obs: exclui as contribuições para o orçamento da União Europeia, as transferências da CGA (pensões), as transferências do fundo de Resolução e, em 2022, transferências <i>one-off</i> do Fundo Ambiental (Transferência 1000 M€ para REN Gasodutos + 1027 M€ EDP, Serviço Universal - Comércio Europeu de Licenças de Emissão).</p> <p>Fontes: Conta Geral do Estado, OE 2024.</p> | | | | | | | | | | | Rúbrica orçamental (económica) | Descrição | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 OE | 2025 | 2026 | D040100+D040200+D040700+D040800+D040900 | Transf's correntes p/ fora das AP | 1 385 | 1 331 | 1 390 | 1 710 | 1 779 | 2 226 | 2 250 | | | D080100+D080200+D080700+D080800+D080900 | Transf's de capital p/ fora das AP | 477 | 421 | 648 | 502 | 696 | 371 | 287 | | | | Transf's correntes e de capital da AC p/ fora das AP (financ. nacional) | 1 862 | 1 752 | 2 038 | 2 212 | 2 475 | 2 596 | 2 537 | 2 652 | 2 762 | | t.v. (%) | | -5,9 | 16,3 | 8,5 | 11,9 | 4,9 | -2,3 | 4,5 | 4,2 | <i>por memória:</i> | | | | | | | | | | | | % da despesa efetiva da AC | 2,8% | 2,6% | 2,8% | 3,0% | 3,1% | 3,2% | 2,7% | | | | % do PIB | 0,9% | 0,8% | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 0,9% | 0,9% | 0,9% |
| Rúbrica orçamental (económica) | Descrição | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 OE | 2025 | 2026 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| D040100+D040200+D040700+D040800+D040900 | Transf's correntes p/ fora das AP | 1 385 | 1 331 | 1 390 | 1 710 | 1 779 | 2 226 | 2 250 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| D080100+D080200+D080700+D080800+D080900 | Transf's de capital p/ fora das AP | 477 | 421 | 648 | 502 | 696 | 371 | 287 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Transf's correntes e de capital da AC p/ fora das AP (financ. nacional) | 1 862 | 1 752 | 2 038 | 2 212 | 2 475 | 2 596 | 2 537 | 2 652 | 2 762 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | t.v. (%) | | -5,9 | 16,3 | 8,5 | 11,9 | 4,9 | -2,3 | 4,5 | 4,2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <i>por memória:</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | % da despesa efetiva da AC | 2,8% | 2,6% | 2,8% | 3,0% | 3,1% | 3,2% | 2,7% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | % do PIB | 0,9% | 0,8% | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 0,9% | 0,9% | 0,9% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

¹ Não inclui, subvenções cujo montante anual é inferior a uma anualização da retribuição mínima mensal, prestações sociais do sistema de segurança social, bolsas de estudo e isenções de taxas moderadoras, de propinas ou de pagamento de custas decorrentes da aplicação das leis e normas regulamentares vigentes; subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais; pagamentos referentes a contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.



h

Esta despesa foi projetada até 2026 (cenário *baseline*) assumindo a manutenção do peso no PIB em torno de 0,9%. As projeções para o crescimento do PIB nominal decorrem do OE 24 e do PE 23-27 (4,4%, 4,5% e 4,2%).

Atividades e Prazos

Considerando os principais aspetos críticos já assinalados pela IGF, pretende-se que a equipa temática elabore um relatório, até **22.mar.24** contendo um diagnóstico da situação atual e propostas de medidas que melhorem a governação, a eficiência e o impacto dos apoios na sociedade (subvenções da AC sob a forma de transferências correntes e de capital), no âmbito das seguintes **opções de política (OP)**:

- **OP 1 (poupanças de 1%)**: reduzir em 1%, até final de 2026, e face ao *baseline*, a despesa em análise. Elaborar, em coordenação com a PlanAPP e com a IGF², um estudo que determine o quadro metodológico adequado à avaliação dos impactos dos apoios, adaptando-o a pelo menos duas subvenções atribuídas por uma ou mais entidades da AC, de entre os principais *players*, numa lógica *ex-post*.
- **OP 2 (poupanças de 2,5%)**: reduzir em 2,5%, até final de 2026, e face ao *baseline*, a despesa em análise. Alargar a aplicação do resultado do estudo supra a pelo menos duas entidades, numa lógica *ex ante*.
- **OP 3 (poupanças de 5%)**: reduzir em 5%, até final de 2026, e face ao *baseline*, a despesa em análise. Apresentar evidências da generalização da avaliação dos impactos dos apoios atribuídos pelas entidades da AC.

Equipa e Responsabilidades

A equipa temática é constituída por elementos do MF (GPEARI e IGF). A equipa é responsável pela elaboração do relatório acima mencionado. O GTRDP 2023/Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente conduz o exercício de monitorização, em colaboração com as restantes entidades. Com este propósito, as entidades referidas comprometem-se a cooperar na disponibilização atempada e completa de toda a informação estatística e descritiva necessária à concretização das tarefas acima referidas.

| Ministério das Finanças | |
|--|--|
| MF IGF Henrique Polaco [Inspetor de Finanças Diretor] (henriquepolaco@igf.gov.pt) Maria das Dores Silva [Chefe de Equipa] (mariadoressilva@igf.gov.pt) José Curto Longo [Chefe de Equipa] (josecurtolongo@igf.gov.pt) | Coordenação: [GPEARI] Conceição Amaral (conceicao.amaral@gpearl.gov.pt) GPEARI Ana Sequeira (ana.sequeira@gpearl.gov.pt) Pedro Duarte Silva (pedro.silva@gpearl.gov.pt) DGO [DAS MCTES] Maria Leonor Ferreira |

² Em linha com, entre outros, PlanAPP (2024). "Avaliação de políticas públicas: por onde começar? – A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação", 19 janeiro.



h

Termos de Referência - Revisão de Despesa: AT - despesas de funcionamento

08.mar.2024

Objetivos

No âmbito do exercício de revisão da despesa para o ciclo orçamental de 2025, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) apresentou um conjunto de iniciativas que visam a melhoria da eficiência de despesas de funcionamento:

1. Possibilidade de submissão da participação de transmissões gratuitas (modelo 1 do Imposto do Selo), pelo facto tributário "óbito", no Portal das Finanças.
2. Aumentar o número de documentos que podem ser entregues via Portal das Finanças.
3. Aumentar o número de notificações/Comunicações a contribuintes, realizadas por via eletrónica.

Para além das poupanças esperadas decorrentes principalmente da redução de consumíveis (redução de papel impresso e consumo de toners), estas iniciativas poderão contribuir para a diminuição de encargos com serviços postais e deverão traduzir-se igualmente numa redução da carga administrativa para os serviços de finanças (redução de horas de atendimento). Na ótica do contribuinte, destacam-se como benefícios associados tornar a interação com a AT mais fácil e cómoda, tornando os processos mais rápidos, simples e acessíveis e reduzindo o tempo e custos associados a deslocações físicas.

Indicadores de desempenho

Indicador: Comunicações eletrónicas (%)

Fórmula de cálculo: (N.º de comunicações eletrónicas enviadas / N.º total de comunicações enviadas) * 100

Pretende-se que este indicador apresente uma evolução positiva, a qual demonstrará o esforço da AT na substituição das comunicações em papel por comunicações eletrónicas, sem que tal implique uma diminuição das interações com o contribuinte, mas antes que seja o reflexo de várias medidas que permitam uma diminuição da percentagem de comunicações em papel e, por conseguinte, das despesas com material de escritório (especialmente papel e consumíveis de impressão) a ela associadas.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indicador | | | | | | | | | |
| Comunicações eletrónicas (%) | 74,7% | 81,0% | 79,8% | 71,3% | 78,1% | 78,9% | 79,0% | 79,2% | 79,4% |

Âmbito

A revisão da despesa incide sobre despesas de funcionamento da AT relacionadas com consumo de material de escritório, em particular papel e consumíveis de impressão.

Esta despesa interrompeu, em 2021, a trajetória descendente verificada até 2020 (influenciada, neste ano, pelo efeito da pandemia) atingindo, em 2023, um crescimento significativo. O preço da tonelada de pasta de papel registou entre 2019 e 2023 um aumento de cerca de 80%, muito superior ao da inflação média, situação que se verificou igualmente nos consumíveis de impressão. A AT tem procurado aumentar a qualidade dos produtos adquiridos (e, por conseguinte, com preços mais elevados) com o objetivo de diminuir custos de reparação de equipamentos de impressão. Em termos de aumento das quantidades consumidas, vários fatores justificam também o aumento desta rubrica da despesa em 2023, como sejam a necessidade de repor stocks que foram sendo gastos durante os anos de pandemia, o retomar do trabalho presencial, o fim de diversas medidas de suspensão dos processos de execução fiscal instaurados pela AT que implicaram o envio de mais notificações e comunicações com o contribuinte, e ainda a continuação da retoma do atendimento presencial.

Pretende-se, assim, uma evolução mais sustentável desta despesa **face ao cenário tendencial** que se perspetiva na ausência de adoção de medidas adicionais.

A despesa em causa foi projetada até 2026, a preços constantes de 2018, no cenário *baseline* (políticas invariáveis), com os seguintes pressupostos:



h

- Considerou-se, para o período 2024 a 2026, uma variação média anual idêntica à verificada no período 2019-2023 (17% a preços constantes).
- Não foram considerados fatores externos que podem vir a encarecer ainda mais este tipo de produtos, nomeadamente os efeitos dos conflitos internacionais em termos de encarecimento de produtos oriundos da Ásia, como é o caso de alguns componentes dos consumíveis de impressão.
- Da mesma forma, não foram consideradas alterações legislativas que possam desencadear um aumento da atividade por parte da AT como sejam novas atribuições em termos de cobrança de outras dívidas que não apenas as relacionadas com impostos, como sucedeu, nos últimos anos, com as portagens, as propinas, as custas de processos judiciais ou as dívidas de quotas em atraso a ordens profissionais.
- Até 2023, a despesa foi deflacionada com o IPC-Material impresso e artigos de papelaria. 2024 a 2026, aplicou-se o IPC-geral (PE 2023-2027).

Quadro 1. AT –Despesas de funcionamento - *baseline* (milhões de euros)

| Despesa Económica | Rubricas da despesa | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | |
|--|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|--|
| Execução orçamental (preços constantes de 2018) | | | | | | | | | | Previsões | |
| 20108 | Material de escritório | 1,4 | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 2,9 | |
| | Papel | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,7 | | | | |
| | Consumíveis de impressão | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | | | | |
| | Outros | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | | | | |

No que respeita à despesa com serviços postais¹, de salientar que a AT, nos anos de 2022 e 2023, foi responsável por 36% e 37% da despesa da Administração Central, respetivamente. Em valores absolutos, essa despesa atingiu os montantes de 26,6 milhões de euros no ano de 2022 e de 29 milhões de euros no ano de 2023, um crescimento que importa monitorizar e para o qual este exercício pode contribuir para o conter.

Atividades e Prazos

A equipa temática responsável pela revisão desta despesa deverá elaborar um relatório, até **22.mar.24**, contendo duas secções:

- **Avaliação:** diagnóstico descrevendo de forma sucinta os principais *drivers* da evolução recente da despesa em material de escritório, indicando possíveis áreas de obtenção de melhorias adicionais de eficiência.
- **Opções de política:** propor medidas mitigadoras (com identificação da sua finalidade, metas intercalares, ações a desenvolver, entidade responsável pela sua implementação, e o prazo previsto de concretização) desenhando pelo menos **duas opções de política**, com diferentes graus de ambição, que permitam assegurar:
 - **Opção 1:** uma redução da despesa em material de escritório em cerca de **5%**, face ao *baseline* e em termos acumulados até 2026, representando uma poupança potencial de 0,128 milhões de euros.
 - **Opção 2:** uma redução da despesa em material de escritório em cerca de **13%**, face ao *baseline* e em termos acumulados até 2026, representando uma poupança potencial de 0,325 milhões de euros.

Equipa e Responsabilidades

A equipa temática é constituída por colaboradores da AT, nomeadamente da área de Planeamento e Controlo de Gestão, por elementos do MF que integram o Grupo de Trabalho para a Revisão de Despesa Pública – Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente (GPEAR1, DGO) e por um representante da DGO | DAS03 | Unidade de Acompanhamento do Ministério das Finanças.

¹ Esta despesa é relevada na rubrica de classificação económica 02.02.09.F0 – “Aquisição de Serviços – Comunicações – Outros Serviços de Comunicações”, podendo incluir outras tipologias de serviços de comunicações.



h

| AT (MF) | GPEARI / DGO (MF) |
|---|---|
| [AT Planeamento e Controlo de Gestão] Luiza Mello (Luiza.Correa.Mello@at.gov.pt) Odete Vieira (Odete.Rodrigues.Vieira@at.gov.pt) | Coordenação [GPEARI] Conceição Amaral (conceicao.amaral@gpeari.gov.pt) Pedro Duarte Silva (pedro.silva@gpeari.gov.pt) [DGO DAS-MF] Célia Soares (celia.soares@dgo.gov.pt) |

A equipa é responsável pela elaboração do relatório acima mencionado. O GTRDP 2023 – EATP coordena o exercício de monitorização da implementação das medidas associadas à opção de política a implementar, em colaboração com as restantes entidades. Com este propósito, as entidades referidas comprometem-se a cooperar na disponibilização atempada e completa de toda a informação estatística e descritiva necessária à concretização das tarefas acima referidas.



h

**DG REFORM / OECD
HIGH-LEVEL DESCRIPTION**

24PT29 – Strengthening policy costing methodologies and medium-term budgeting practices in Portugal

| | | |
|--|---|---|
| Project description | | |
| <p>The Portuguese authorities have worked to implement medium-term budgeting, and programme and performance budgeting since the introduction of the 2015 Budget Framework Law. However, the reforms have only partially:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Addressed the challenges relating to medium-term budgeting, which is not based on a structured system of policy costing methodologies for existing programmes, for new policy initiatives and for the construction of multi-year expenditures baselines (“multi-year baselines”). • Progressed the implementation of programme budgeting, which is currently in a pilot phase with key methodological decisions on policy costing on a programmatic basis having yet to be made. <p>Partly as a result of these issues, Portugal ranks 17th out of 27 Member States based on DG ECFIN’s MTBF Quality Index captured in the Commission’s Fiscal governance database. Adding to this, the revised EU Economic Governance framework will create additional requirements in relation to medium-term budgeting.</p> <p>This project thus aims to enhance the capacity of the Portuguese finance ministry to cost new policies, implement programme costing and estimate multi-year baselines, while strengthening the overall framework for medium-term budgeting. The adoption of a policy costing model for programme budgeting is a milestone in the Portuguese RRP, with a deadline of Q4 2025. The scope of the project is expected to produce tangible benefits for this milestone.</p> | | |
| Expected duration of the Project (months) | | |
| 24 months | | |
| Impact and relevant indicator(s) | Through the increased capacity to estimate the current and future costs of public expenditure, strengthen the ability of the Ministry of Finance to pursue prudent medium-term fiscal policies and contribute to Portugal’s ongoing fiscal consolidation. | Indicator 1: Status of Portugal’s compliance with the requirements of the Stability and Growth Pact, as assessed during the European Semester process |
| Outcome(s) and relevant indicator(s) | Outcome 1: Enhanced capacity to conduct policy costings and multi-year baseline estimations and expenditure projections. | Indicator 1.1: Implementation of a policy costing exercise linked to one specific spending review exercise in the 2026 budget cycle. Indicator 1.2: Formulation of ministerial expenditure ceilings based on multi-year baselines and expenditure projections on a pilot basis in the 2027 budget cycle. |
| Key Outputs | | |
| <p>The OECD will produce the following outputs for this project:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kick-off meeting 2. Inception Report, including minutes from the kick-off meeting and a summary of key findings from a fact-finding mission aimed at taking stock of current situation with programme budgeting, policy costing, and governance and methodologies for medium-term budgeting. 3. Technical manual on policy costing and multi-year baselines, comprising methodologies for: existing programme costing; new policy costing; and constructing multi-year baselines, as well as one set of in-person workshops to support the development of methodologies and one in-person training on the technical manual. 4. Technical Report summarising the implementation support provided on piloting the technical manual, comprising two missions to assist GPEARI in carrying out programme costing; new policy costing; and construction of multi-year baselines in the context of a spending review exercise. 5. Technical Report covering in-depth analysis of the existing medium-term budgeting framework; progress against previous OECD recommendations; revised recommendations on strengthening the framework including, <i>inter alia</i>, calendars, processes, governance structures and formulation of expenditure ceilings; related technical manual; as well as a one in-person event to present the technical report’s findings and recommendations; one in-person workshop to support the development of the manual and one in-person training on the technical manual. 6. Final report and closing event. 7. Project description summary. | | |



h

Termos de Referência - Revisão de Despesa – CO 2025
Redução de encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à UE

08.mar.2024

Objetivo

A análise da presente temática tem por base o parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado (PCGE) de 2022, referente aos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia, mais concretamente ao **pagamento de Recursos Próprios Europeus Tradicionais (RPT- direitos aduaneiros) não cobrados à Comissão Europeia**.

A mesma recomendação do PCGE de 2022 é reportada pelo Tribunal de Contas no relatório “Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia e execução de fundos europeus em 2022”, datado de dezembro de 2023.

A duração média observada de gestão processual nos anos de 2021 e 2022, após receção da carta da Comissão Europeia com o convite para a colocação à disposição, para efeitos de disponibilização à CE de processos de RPT não cobrados inferiores a 1 milhão de euros situou-se em 435 dias. Por sua vez, para efeitos de disponibilização à CE de processos de RPT não cobrados superiores a 1 milhão de euros a duração média observada situou-se em 214 dias.

O presente exercício de revisão da despesa tem como **objetivo minimizar a despesa associada a encargos adicionais, a título de juros de mora**, em duas diferentes vertentes: a primeira, associada aos procedimentos de decisão e autorização dos pagamentos condicionais à CE relativos a RPT não cobrados; a segunda, associada aos procedimentos prévios relativos à análise e proposta de pagamento condicional no âmbito da gestão de processos de RPT não cobrados em fase administrativa e após a receção de carta da CE com o convite para a colocação à disposição.

Âmbito

O quadro seguinte ilustra a despesa bruta com os RPT não cobrados e juros de mora totais disponibilizados à CE refletidos na execução orçamental entre 2020 e 2023 e indica os valores (dotação de caráter “provisional”) constantes do OE 2024 para os RPT não cobrados.

O *baseline* inclui também a projeção do valor total dos juros de mora que é possível calcular para 2025 a 2027, a título provisório, relativamente aos RPT não cobrados que foram disponibilizados em 2021 e 2022 a título definitivo ou condicional, sendo a taxa de juro aplicável definida no artigo 12º do Regulamento (EU, Euratom) nº 609/2014, na sua última redação, e que reflete o período total de atraso na colocação à disposição da CE.

Faz parte igualmente do *baseline* uma projeção, baseada em processos selecionados pela AT, de RPT não cobrados a disponibilizar a título condicional à CE entre 2025 e 2027, com base numa análise de probabilidades assumindo um conjunto de pressupostos, encontrando-se estes ainda em fase de análise por Portugal e/ou pela CE quanto à aferição da responsabilidade financeira de Portugal, bem como uma projeção do valor total dos juros de mora que daí possam decorrer e a pagar entre 2026-2028, caso se mantenham os tempos médios de gestão processual respeitante à análise, proposta de pagamento, decisão e autorização observados no período de diagnóstico de 2020 a 2023¹, ou seja, em políticas invariantes.

O presente exercício pretende reduzir a parcela de encargos adicionais a título de juros de mora, associada aos tempos médios de gestão processual respeitante à análise, proposta de pagamento, decisão e autorização dos processos de RPT não cobrados considerando a proposta de adoção de um conjunto de medidas de política de simplificação e agilização dessa gestão processual, com efeitos no pagamento de RPT não cobrados e na contagem de juros de mora que vierem a decorrer desses processos.

¹ Na prática, o período de diagnóstico respeita apenas aos anos de 2021 e 2022 na medida em que não foram disponibilizados RPT não cobrados (nem juros de mora) à CE em 2020 e 2023.



h

| Despesa Bruta- Recursos Próprios Tradicionais (RPT) não cobrados e juros de mora de RPT (basefile) | | | | | | | | | | |
|--|---------------------|---------|---------------------|---------|---------|---------------------|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Unidade: milhares de euros | | | | | | | | | | |
| Classif. Económica | Designação | 2020 | 2021 ⁽¹⁾ | 2022 | 2023 | 2024 ⁽²⁾ | 2025 ⁽³⁾ | 2026 ⁽³⁾ | 2027 ⁽⁴⁾ | 2028 ⁽⁴⁾ |
| | | CE | | | | | Projeção com base em pressupostos ⁽⁵⁾ | | | |
| Orgânica 075700100 - Recursos Próprios Tradicionais | | 204 780 | 306 001 | 360 003 | 315 471 | 383 620 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 040901 | Direitos Aduaneiros | 204 780 | 225 138 | 358 369 | 315 471 | 380 000 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 040901 | RPT não cobrados | 0 | 80 691 | 1 545 | 0 | 3 620 | 1 411 | 0 | 144 | 0 |
| 040901 | Quotizações açucar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 030502 | Juros de mora | 0 | 171 | 90 | 0 | 0 | 42 903 | 1 324 | 3 208 | 379 |

⁽¹⁾ Quanto aos RPT não cobrados, inclui o montante de 79.114,1 milhares de euros pagos condicionalmente respeitantes ao processo de subfaturação, o qual ainda não está definitivamente fixado pela CE (prevendo-se a revisão em baixa).

⁽²⁾ Valores constantes do OE 2024. A dotação para RPT não cobrados é uma dotação de carácter "provisional".

⁽³⁾ Abrange os RPT não cobrados selecionados para efeitos de projeção e ainda em fase de análise por Portugal e/ou pela CE quanto à aferição da responsabilidade financeira de Portugal bem como os juros de mora associados a esses RPT e aos RPT não cobrados que foram disponibilizados em 2021 e 2022.

⁽⁴⁾ Juros de mora relativos a RPT não cobrados e disponibilizados à CE em 2021 e 2022, que se projeta possam vir a ser pagos à CE nos anos de 2025 e 2027. Quanto ao ano de 2025, inclui o montante de juros relativos ao processo indicado na nota (1), estimado em 42.893,5 milhares de euros, prevendo-se que este montante seja revisto em baixa logo que o montante de RPT correspondente seja definitivamente fixado.

⁽⁵⁾ Juros de mora relativos aos RPT não cobrados selecionados para efeitos de projeção, que se projeta possam vir a ser pagos à CE nos anos indicados.

Fonte: DGO e AT

Projeções 2025-2028 - Pressupostos:

Foram selecionados dois casos de RPT não cobrados para os quais existe a probabilidade de a CE vir a considerar o Estado Português financeiramente responsável, prevendo-se que as tomadas de decisão final e respetiva disponibilização à CE possam ocorrer num dos casos em 2025 - caso superior a 1 milhão de euros - e no outro caso em 2027 - caso inferior a 1 milhão de euros -, assim, dentro do período de cenarização. Ambos os processos se encontram ainda em fase de análise por Portugal e/ou pela CE quanto à aferição da responsabilidade financeira de Portugal.

Foi considerada a duração média observada de gestão processual observada nos anos de 2021 e 2022. Os juros de mora foram projetados para aqueles dois casos de RPT não cobrados em consonância, e conforme a fórmula definida no artigo 12º do Regulamento (EU/Euratom) nº609/2014, e que se prevê que possam vir a ser pagos à CE, respetivamente, em 2026 e 2028. Nos anos de 2025 e 2027, foram também incluídas estimativas dos juros de mora já decorridos que se prevê que possam vir a ser pagos à CE relativamente aos RPT não cobrados disponibilizados à CE em 2021 e 2022, e assim sobre os quais já não é possível aplicar medidas de política.

Atividades e Prazos

Faça à necessidade de reduzir os encargos adicionais, a título de juros de mora, a pagar pelo Estado português em consequência do tempo médio de gestão processual em que os processos permanecem para análise, proposta de pagamento, decisão e autorização no Ministério das Finanças (MF), nas duas vertentes identificadas, a equipa temática responsável pela análise e proposta de revisão da despesa deverá elaborar um relatório, até 22.mar.24, contendo duas secções:

- **Avaliação:** diagnóstico descrevendo de forma sucinta o procedimento de análise, proposta de pagamento, decisão, autorização e colocação à disposição de direitos aduaneiros não cobrados à CE, identificando as entidades envolvidas em cada fase do procedimento, e assinalando o tempo médio da gestão processual conducente à colocação à disposição de RPT não cobrados à CE ocorridos entre 2020 e 2023. O procedimento e a fórmula de cálculo conducente à disponibilização de juros de mora à CE serão igualmente explanados.
- **Opções de política:** propor medidas (com identificação da sua finalidade, ações a desenvolver, entidade responsável pela sua implementação, e o prazo previsto de concretização) que permitam simplificar e agilizar a gestão processual de análise, proposta de pagamento, decisão e autorização de



h

pagamentos condicionais à CE relativos a RPT não cobrados, evitando encargos adicionais, a título de juros, através da melhoria na normalização de procedimentos e nos mecanismos de articulação, bem como do estabelecimento de delegação e subdelegação de competências, com o objetivo de:

- **Opção 1:** para pagamentos condicionais de processos selecionados de RPT não cobrados à CE até **1 milhão de euros** no período 2025-2027, **reduzir entre 4,2% a 4,5% a despesa** de juros de mora projetada, atribuível ao tempo de gestão processual em que os processos permanecem para análise, proposta de pagamento, decisão e autorização no MF em modo simplificado e com delegação de competências, face ao tempo médio de gestão processual observado no período de diagnóstico 2020-2023, após receção da carta da CE com o convite de colocação à disposição.
- **Opção 2:** para pagamentos condicionais de processos selecionados de RPT não cobrados à CE superiores a **1 milhão de euros** no período 2025-2027, **reduzir em 2,3%, e até 1 milhão de euros, reduzir entre 4,2% a 4,5% a despesa** de juros de mora projetada, atribuível ao tempo de gestão processual em que os processos permanecem para análise, proposta de pagamento, decisão e autorização no MF em modo simplificado, face ao tempo médio de gestão processual observado no período de diagnóstico entre 2020 e 2023, após receção da carta da CE com o convite de colocação à disposição. Esta opção beneficia de delegação de competências nos processos até 1 milhão.

Da lista de casos de eventual responsabilidade financeira de Portugal relativamente a RPT não cobrados junto da CE, à data de 23/02/2024, não consta nenhum caso de montante superior a 2 milhões de euros, não sendo assim possível incluir casos desta dimensão financeira no *baseline* e nas projeções de impacto das opções de política. Tal não invalida que a opção de política 2 possa ter uma baliza superior estabelecida em 2 milhões para cobrir eventuais processos que possam vir a surgir no futuro.²

Equipa e Responsabilidades

A equipa temática é constituída por elementos do MF que integram o Grupo de Trabalho para a Revisão de Despesa Pública (GPEARI) e por colaboradores das entidades que, por um lado, gerem a receita de RPT (direitos aduaneiros) e os processos de RPT não cobrados em fase administrativa e pré-contenciosa com a CE e, por outro lado, procedem à disponibilização orçamental dos RPT não cobrados à CE, AT (Gestão Aduaneira) e DGO (Departamento de Assuntos Europeus), respetivamente, no âmbito das suas atribuições orgânicas, referidos na tabela abaixo.

| AT e DGO (MF) | GPEARI (MF) |
|--|--|
| [AT Gestão Aduaneira] Pedro Rocha (Pedro.Lino.Rocha@at.gov.pt) Ireneia Romão Pereira (Ireneia.Romao.Pereira@at.gov.pt) | Coordenação [GPEARI] Conceição Amaral (conceicao.amaral@gpeari.gov.pt) Pedro Silva (pedro.silva@gpeari.gov.pt) |
| [DGO Departamento de Assuntos Europeus] Estela Domingos (estela.domingos@dgo.gov.pt) Sílvia Oliveira (silvia.oliveira@dgo.gov.pt) | |

A equipa é responsável pela elaboração do relatório acima mencionado. O GTRDP/Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente (EATP) coordena o exercício de monitorização da implementação das medidas associadas à opção de política a implementar, em colaboração com as restantes entidades. Com este propósito, as entidades referidas comprometem-se a cooperar na disponibilização atempada e completa de toda a informação estatística e descritiva necessária à concretização das tarefas acima referidas.

² Note-se que o Despacho SEO n.º 1365/2023, de 19 de janeiro de 2023, com efeitos retroativos a 27 de dezembro de 2022, define a subdelegação de competência no Diretor-Geral do Orçamento no âmbito do Capítulo 70 do Ministério das Finanças — Recursos Próprios Comunitários para a autorização da disponibilização de recursos próprios europeus diferida até ao limite de 2 milhões de euros.

Spending Review - Revisão de Despesa Pública em Portugal**O que é o *spending review*?**

O exercício de *spending review* (SR) consiste na análise sistemática da despesa em curso (*baseline*) com o objetivo de:

- Permitir ao Governo gerir o nível agregado da despesa: o processo SR ajuda o Governo a alcançar os objetivos para a despesa, *e.g.*, identificando áreas de política para redução de despesa.
- Alinhar a despesa de acordo com as prioridades do Governo: o processo SR ajuda a reorientar despesa menos produtiva para áreas consideradas prioritárias.
- Melhorar a eficácia dos *programas* e/ou políticas: o processo de SR pode ser usado para identificar opções de política para melhorar a eficácia e o impacto de programas/política específicos.

Fonte: OCDE

**Melhorar as políticas públicas com o *Spending Review***

Em 2023, Portugal conduziu dois exercícios de revisão de despesa. Um incidiu sobre o Programa ECO.AP 2030 e o outro incidiu na área da Saúde. Estiveram envolvidos, para além do Ministério das Finanças, o Ministério do Ambiente e da Ação Climática e o Ministério da Saúde.

REVISÃO DA DESPESA – PROGRAMA ECO.AP 2030

Objetivo da revisão:

Reforçar a eficácia do ECO.AP.

**Impactos não financeiros:**

Aumentar a adesão dos serviços ao ECO.AP.

Estimativa dos impactos financeiros*:

2024: alcançar poupanças de 16,3 milhões de euros na despesa com combustíveis, material de escritório e encargos com instalações.

**REVISÃO DA DESPESA – SAÚDE****MEDICINA FÍSICA E REABILITAÇÃO****Impactos não financeiros:**

Melhorar a qualidade de vida dos utentes.

Estimativa dos impactos financeiros*:

2024: alcançar poupanças de 30,1 milhões de euros.

Objetivo da revisão:

Melhorar a sustentabilidade do crescimento da despesa do SNS em três áreas:

DIÁLISE**Impactos não financeiros:**

Melhorar a qualidade de vida dos utentes.

Estimativa dos impactos financeiros*:

2024: alcançar poupanças de 34,6 milhões de euros.

MEDICAMENTOS COM GENÉRICOS OU BIOSSIMILARES**Impactos não financeiros:**

Aumentar a quota de genéricos.

Estimativa dos impactos financeiros*:

2024: alcançar poupanças de 3 milhões de euros.

* Face ao *baseline*✉ spending.review.pt@gpeari.gov.pt

Maio 2024



h

Termos de Referência - Revisão de Despesa – CO 2025
Despesa com o subsídio de doença

08.mar.2024

Objetivos

Os últimos anos foram marcados por um aumento, em termos absolutos, da despesa com o subsídio de doença. O Subsídio de Doença é uma prestação atribuída ao beneficiário para compensar a perda de remuneração, resultante do impedimento temporário para o trabalho, por motivo de doença. Com efeito, entre 2016 e 2023, a despesa cresceu cerca de 89%, de 453 milhões de euros para 882 milhões de euros.

A despesa com o subsídio de doença assenta essencialmente na evolução conjugada de três variáveis: o número de pessoas em situação de baixa média em cada momento, por certificado de incapacidade temporária; o número de trabalhadores ativos; o valor das contribuições registadas na Segurança Social, cujo valor de base serve de referência ao valor do subsídio de doença e o número de dias de subsídio de doença efetivamente pagos a cada pessoa que se encontra de baixa médica.

O número de beneficiários únicos (pessoas que tiveram pelo menos um dia de baixa paga) também tem vindo a aumentar, e foi em 2023 o mais elevado dos últimos 8 anos, sendo 41% mais elevado que em 2016. Verifica-se um aumento da % de beneficiários únicos sobre o n.º de trabalhadores ativos de 14,1% em 2016 para 15,4% em 2023. Por sua vez, o peso da despesa das prestações de doença sobre as contribuições aumentou de 3,2% em 2016 para 3,5% em 2023. O número de dias de subsídio de doença efetivamente pago aumentou 2 dias entre 2016 e 2023, de 50 para 52.

Tendo em conta a evolução da despesa o Instituto da Segurança Social, I.P. elaborou no final de 2023 um plano de ação sobre as matérias onde o mesmo pode atuar, com um conjunto alargado de medidas, incluindo alterações legislativas, que entram em vigor em abril.

Esta evolução, e o seu impacto financeiro substancial (em 2023, representava 9,8% da despesa em prestações sociais excluindo pensões e, neste grupo, era a terceira prestação mais relevante a seguir às prestações de desemprego e ao subsídio familiar a crianças e jovens), reforçam a necessidade de estudar, de forma aprofundada, os fatores que fundamentam este agravamento, e a elaboração de um diagnóstico e de um plano de ação que promovam a sustentabilidade, a eficácia e a eficiência desta despesa.

Este exercício de revisão da despesa tem como objetivo propor e implementar medidas que concorram para uma evolução mais sustentável da despesa associada a este benefício face ao cenário tendencial. Tal terá em consideração o impacto das medidas já em implementação pela Segurança Social e o aprofundamento do diagnóstico para identificação de medidas adicionais em conjunto com a área da Saúde.

Âmbito

A revisão da despesa incide sobre a despesa com o subsídio de doença pago pela Segurança Social.

Quadro 1. Cenário *baseline*

| Indicador | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2026/2022 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| (1) Pessoas com remuneração (Declaradas, milhares) | 4 063 | 4 222 | 4 369 | 4 630 | 4 605 | 4 709 | 5 022 | 5 237 | 5 258 | 5 279 | 5 300 | 5,5 |
| (2) Beneficiários com Subsídio de Doença (milhares) | 572 | 622 | 676 | 725 | 697 | 650 | 785 | 807 | 838 | 850 | 862 | 9,8 |
| (3=2/1) % Beneficiários com Subsídio de Doença | 14,1 | 14,7 | 15,5 | 15,7 | 15,1 | 13,8 | 15,4 | 15,4 | 15,9 | 16,1 | 16,3 | |
| (4)N.º dias pagos (milhares) | 28 757 | 30 680 | 32 798 | 34 547 | 40 192 | 39 429 | 40 585 | 41 663 | 43 243 | 43 855 | 44 471 | 9,6 |
| (5=3/2) N.º médio dias pagos por beneficiário | 50,3 | 49,3 | 48,5 | 47,7 | 57,6 | 60,7 | 51,7 | 51,6 | 51,6 | 51,6 | 51,6 | |
| (6) Despesa por dia pago | 16,4 | 16,9 | 17,3 | 18,0 | 18,7 | 19,2 | 20,2 | 21,4 | 22,5 | 23,6 | 24,7 | 22,4 |
| t.v. homóloga (%) | 2,1 | 2,9 | 1,7 | 3,7 | 3,9 | 3,1 | 4,9 | 6,0 | 5,0 | 4,9 | 4,8 | |
| (7=6X6) Despesa com benefícios de doença (M€) | 467,5 | 511,3 | 506,1 | 611,6 | 746,4 | 735,5 | 809,2 | 882,3 | 972 | 1 034 | 1 098 | 35,7 |
| t.v. homóloga (%) | 3,3 | 9,4 | 9,5 | 9,2 | 22,0 | -1,5 | 10,0 | 9,0 | 10,1 | 6,4 | 6,3 | |
| (8) Valor Contribuição Total (M€) | 14 837 | 15 846 | 17 056 | 18 479 | 18 355 | 20 082 | 22 555 | 25 244 | 26 604 | 28 016 | 29 474 | 30,7 |
| t.v. homóloga (%) | 6,8 | 6,8 | 7,7 | 8,3 | -0,7 | 9,4 | 12,3 | 11,9 | 5,4 | 5,3 | 5,2 | |
| (9=7/8) % despesa com doença sobre contribuições | 3,2 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 4,1 | 3,7 | 3,6 | 3,5 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | |

Fontes: OSS, Segurança Social. Cálculos MF/GPEARL.

Esta despesa foi projetada até 2026 (cenário *baseline*) com os seguintes pressupostos:

- O número de beneficiários com subsídio de doença foi projetado com base nas previsões para a evolução



h

- do emprego em contas nacionais constantes nas previsões preliminares do OE24 e do Programa de Estabilidade, multiplicadas pela projeção linear da proporção de beneficiários de subsídio de doença;
- Assumiu-se a manutenção do número médio de dias pagos por beneficiário a níveis de 2023;
 - A despesa por dia pago foi projetada com base na evolução das remunerações constantes nas previsões preliminares do OE24 e do Programa de Estabilidade.
 - A estimativa para 2024 corresponde à conta da Segurança Social subjacente ao OE 2024 aprovado.

Atividades e Prazos

Este exercício de revisão de despesa encontra-se condicionado por vários fatores, alguns deles fora do controlo do decisor político, destacando-se:

- A demografia;
- O aumento da população empregada;
- O aumento das remunerações (base) que, por sua vez, conduz ao aumento da prestação média;
- O aumento da idade de reforma;
- O aumento de doenças oncológicas e outras, o que tende a refletir-se em baixas de maior duração;
- O acesso tempestivo a cuidados de saúde e tratamentos.

Neste contexto, a equipa responsável pela revisão deverá elaborar um relatório, até **22.mar.24**, com o objetivo específico de identificar os fatores determinantes da evolução da despesa com o subsídio de doença sobre os quais é possível atuar, de modo a mitigar o crescimento desta despesa face ao cenário de referência (*baseline*). O relatório deverá conter duas secções:

- **Avaliação:** diagnóstico dos fatores que sustentaram a evolução da despesa com o subsídio de doença desde 2016, detalhando sobre os quais é possível atuar. Se possível, será apresentado um *benchmarking* face à evolução da despesa noutros países da UE de perfil demográfico semelhante.
- **Opções de política:** propor medidas mitigadoras adicionais (com identificação da sua finalidade, metas intercalares, ações a desenvolver, entidade responsável pela sua implementação, e o prazo previsto de concretização) desenhando pelo menos **duas opções de política**, com diferentes graus de ambição, para aumentar a sustentabilidade da despesa, numa lógica plurianual, com particular incidência em 2024 e 2025.

O relatório deverá apresentar:

- A identificação das medidas já em curso;
- A identificação das medidas adicionais;
- A metodologia de acompanhamento do plano de ação;
- Custos administrativos associados à implementação das medidas, quando aplicável;
- Indicadores de desempenho;
- Quantificação dos impactos orçamentais das medidas.

Equipa e Responsabilidades

A equipa temática é constituída por elementos do MF (GPEARI, DGO) e do MTSSS (ISS), referidos na tabela abaixo. A equipa é responsável pela elaboração do relatório acima mencionado. O GTRDP 2023/Equipa Técnica de Acompanhamento Permanente (ETAP) conduz o exercício de monitorização da implementação das medidas, em colaboração com as restantes entidades. Com este propósito, as entidades referidas comprometem-se a cooperar na disponibilização atempada e completa de toda a informação estatística e descritiva necessária à concretização das tarefas acima referidas.

| MTSSS e MS | Ministério das Finanças |
|--|--|
| [MTSSS ISS] Conceição Ferraz (m.conceicao.ferraz@seg-social.pt) Elisabete Mateus (elisabete.m.mateus@seg-social.pt) | Coordenação [GPEARI] Pedro Duarte Silva (pedro.silva@gpeari.gov.pt) [GPEARI] Adriana Lopes (adriana.lopes@gpeari.gov.pt) Ana Sequeira (ana.sequeira@gpeari.gov.pt) |
| [MS GSEPS] Edite Correia (edite.correia@ms.gov.pt) | Conceição Amaral (conceicao.amaral@gpeari.gov.pt) [DGO] Ricardo Faria (ricardo.faria@dgo.gov.pt) |



Fernando Medina Maciel Almeida Correia, Ex-Ministro das Finanças

De: Fernando Medina <fmedina@ps.parlamento.pt>

Enviada: 16 de maio de 2024 18:41

Para: Jose Carpinteiro <JoseCarpinteiro@tcontas.pt>

Cc: Luis Viana <luisviana@tcontas.pt>; Iva Maia <ivamaia@tcontas.pt>

Assunto: RE: Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit

Não costuma receber e-mails de fmedina@ps.parlamento.pt. Saiba por que motivo isto é importante

Caro Dr. José Carpinteiro,

Muito obrigado pela mensagem e pelo cuidado revelado.

Confirmando que não irei exercer pronúncia sobre o Relato de Auditoria referido.

Agradecendo uma vez mais a atenção.

Com os meus melhores cumprimentos

Fernando Medina



h

Carlos Manuel Félix Moedas, Ex-Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e, nessa qualidade, Ex-Coordenador da Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2011, de 11 de julho



Câmara Municipal de Lisboa
Presidência

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Senhor Juiz Conselheiro
Fernando José de Oliveira Silva
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

dg@tcontas.pt

| | | | |
|---------------------------|------------|---------------------|------------|
| Sua referência | Sua data | Nossa referência | Data |
| DA V – UAT. 1 | 19/04/2024 | OF/162/GPCML/CML/24 | 2024-05-06 |
| Proc. Nº. 43/2022 - Audit | | | |

Assunto: Observações sobre o Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) – 2.ª Secção.

Exmo. Senhor Diretor Geral,

Na sequência da notificação para pronúncia sobre o Relato identificado em epígrafe e não sem antes reconhecer e agradecer o aturado e rigoroso trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas na sua elaboração, venho, relativamente aos pontos 337 e 338 das Conclusões do mesmo Relato, referir o seguinte:

1. Como bem se refere no Relato, o exercício de revisão da despesa que foi inicialmente criado entre 2013 e 2014, consistiu numa experiência piloto sem precedentes no nosso país e que derivou das obrigações assumidas pela República Portuguesa junto das instituições europeias com as quais foi outorgado o memorando de Assistência Económica e Financeira.
2. O Estado Português assumiu, naquela altura, um conjunto de medidas programáticas de consolidação orçamental, de reforço do sistema financeiro e de alteração das condições estruturais para o crescimento económico e criação de emprego, as quais foram consideradas medidas fundamentais para promover o equilíbrio e sustentabilidade das contas públicas e para remover obstáculos ao crescimento, promovendo a recuperação da credibilidade externa, o que se veio a comprovar passados uns anos e até ao presente.



h



Câmara Municipal de Lisboa
Presidência

3. Esse exercício primevo contou com o apoio técnico do Fundo Monetário Internacional, instituição que, por força da sua amplitude internacional, conhecia os melhores sistemas análogos e as melhores práticas que tinham sido implementados na Europa e no Mundo, com o objetivo de melhor escrutinar a eficiência e eficácia da despesa pública.
4. Essa experiência piloto derivou, precisamente, da necessidade de assegurar no mais curto tempo possível, uma redução expressiva da despesa pública, por forma a cumprir os compromissos a que Portugal se vinculou e que permitiriam pôr termo ao mencionado Programa e recuperar a soberania orçamental.
5. Perante esse desiderato, foi necessário encontrar um instrumento que proporcionasse uma visão global e integrada das áreas, atividades e projetos para os quais era canalizada a grande proporção da despesa pública, com o objetivo de identificar os universos onde poderiam ser aplicadas medidas de contenção da despesa, sempre com o enfoque no cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente.
6. O diploma orgânico que aprovou a estrutura e funcionamento do XIX Governo reservou, na dependência do Primeiro-ministro, a estrutura de missão para o acompanhamento da execução do memorando de entendimento com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, relegando o seu regime para uma ulterior resolução do Conselho de Ministros.
7. Por força das exigências do referido Programa e da especial missão que o XIX Governo Constitucional assumiu para o concretizar, fui convidado pelo então Primeiro-ministro para acompanhar a implementação das inúmeras medidas que estavam previstas no memorando de entendimento.
8. Foi no referido XIX Governo Constitucional que desempenhei, entre 21 de junho de 2011 e 10 de setembro de 2014, as funções de Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, tendo-me sido confiada a principal missão de acompanhar a referida estrutura de missão, cujo regime de funcionamento foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º



h



Câmara Municipal de Lisboa
Presidência

28/2011, de 11 de julho, que criou a ESAME (Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos).

9. De acordo com o previsto na mencionada Resolução do Conselho de Ministros, a missão da ESAME seria exercida em estreita articulação com o Ministério das Finanças, que teve sempre intervenção, seja no domínio do acompanhamento do cumprimento integral e atempado das medidas inscritas no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras e no Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica, como também na atividade de ponto de ligação entre o Governo e os representantes das instituições internacionais, em matérias relacionadas com a execução técnica das medidas acordadas.
10. O Ministério das Finanças foi, aliás, o departamento governamental que assegurou a coordenação da execução do memorando de entendimento com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, nos termos do diploma orgânico do XIX Governo Constitucional, cabendo-lhe assegurar, entre outras, a coordenação do exercício de revisão da despesa que foi promovido nessa altura, com o auxílio do Fundo Monetário Internacional.
11. Sem prejuízo destas considerações e na própria aceção do Tribunal, o exercício de revisão da despesa (processo de "*Expenditure Review*") criado durante o Programa de Assistência Económica e Financeira, entre 2013 e 2014, e apesar de ter sido o primeiro exercício deste tipo a ser implementado por um governo português, atinge uma melhor classificação no referencial das Boas Práticas de revisão da despesa que a obtida pela experiência seguinte, promovida no período entre 2016 e 2023 (cfr. Figuras 11 e 13 do Relato).
12. A instituição de um mecanismo de revisão da despesa pode permitir um diagnóstico sustentado às áreas, projetos e atividades que consomem maior despesa pública e deveriam ser parte integrante do processo de preparação de cada Orçamento do Estado e, bem assim, de outras entidades públicas, nomeadamente na elaboração dos orçamentos das autarquias locais, por poder consistir num instrumento que permita uma melhor avaliação da



h



Câmara Municipal de Lisboa
Presidência

economia, eficiência e eficácia das políticas públicas, através de dados de análise objetivos.

13. Na minha experiência desde que fui eleito como Presidente da Câmara Municipal de Lisboa tenho podido assistir a uma insistência, por parte das forças políticas que integram a Câmara Municipal, na manutenção dos níveis da despesa pública anteriormente associada a projetos e programas municipais idealizados e instituídos por anteriores executivos municipais, mas que, ao longo dos anos e por motivos vários, ficaram aquém dos objetivos que tinham sido apontados como fundamento para a sua criação e das métricas de economia, eficiência e eficácia da despesa pública.

14. Por ser uma situação que também ocorre na Assembleia da República, parece-me que a principal dificuldade em adotar um instrumento de medição das políticas públicas, como o aqui abordado, consiste na sensibilização dos partidos políticos para a utilidade de tal instrumento, numa lógica de que determinada política pública só deve ser mantida se forem e continuarem a ser atingidos os objetivos que presidiram à sua criação.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal de Lisboa,

Carlos Moedas



h

Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE



Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Cracel Viana
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

c/c
Dr. José Carpinteiro
Auditor- Coordenador

N/ Ref.: S 2623 | 26.04.2024
V/ Ref.:
Assunto: **Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*)_Relato**

No passado dia 19 de abril, foi a SPMS notificada para, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, na sua versão atual, apresentar as alegações que entenda por convenientes, em especial no que concerne as conclusões e recomendações, constantes do Relato elaborado no âmbito da Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*) na Administração Central.

O processo de revisão da Despesa Pública não incide, exclusivamente, no setor da saúde, porém, uma vez que “é na área da Saúde que se concentram os montantes mais significativos de estimativas de poupanças e ganhos de eficiência na despesa e recuperação de receita, constantes dos Relatórios do OE, naquele período” importou conhecer em detalhe o processo na área da Saúde ⁽¹⁾.

Deste modo, foram contactadas diversas entidades do Ministério da Saúde com papel de destaque na revisão da despesa, em especial, a ACSS, enquanto coordenadora e gestora do programa orçamental da Saúde (POS), o INFARMED e a SPMS.

Verificou-se que foram adicionadas propostas de recomendações dirigidas ao Senhor Ministro das Finanças e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das

¹ Cfr. Página 45 do Relato

1/2



h



SPMS
EPE
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

Finanças (GPEAR) originando, dessa forma, a ausência de comentários adicionais a efetuar pela SPMS E.P.E. no âmbito do Relato.

Em suma, e sem prejuízo da ausência de comentários adicionais ao Relato, a SPMS E.P.E. encontra-se disponível para colaborar, sempre que solicitado, e em articulação com as restantes entidades da saúde com responsabilidades nesta temática, através da integração em equipas de trabalho ou outras ações que se verifiquem pertinentes.

Encontramo-nos disponíveis para o que se verifique necessário,

Com os melhores cumprimentos, *psccca*

A Presidente do Conselho de Administração

Sandra Cavaca



Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP

De: César Pestana <cesar.pestana@tcontas.pt>

Enviada: 3 de maio de 2024 14:14

Para: Tribunal de Contas - DAV <DAV@tcontas.pt>

Cc: Luis Viana <luisviana@tcontas.pt>; Jose Carpinteiro <JoseCarpinteiro@tcontas.pt>

Assunto: RE: Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit

Não costuma receber e-mails de [cesar.pestana@tcontas.pt](#). Saiba por que motivo isto é importante

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador do
Departamento de Auditoria V do
Tribunal de Contas
Dr. José Carpinteiro,

Na sequência da receção do Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit, para efeitos do exercício do contraditório, vimos por este meio tomar boa nota da apreciação do Tribunal de Contas ao trabalho desenvolvido pela ESPAP, I.P. não tendo mais nenhum comentário a acrescentar.

Com os meus melhores cumprimentos,

César Pestana

Presidente do Conselho Diretivo

Tel.: (+351) 214 723 300



Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

S/referência: 17699/2024 de 18.04.2024

N/referência: 23260/2024/GAI/ACSS

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador do Departamento de
Auditoria V do Tribunal de Contas
Dr. José Carpinteiro
JoseCarpinteiro@tcontas.pt
dq@tcontas.pt

Assunto: Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*)
Proc. n.º 43/2022 – Audit

No seguimento do Relato da Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (*Spending Review*), enviado a 18.04.2024 para o exercício do contraditório, vem a Administração Central do Sistema de Saúde, IP prestar alguns esclarecimentos relativos a um conjunto de considerações que envolvem esta Administração Central.

1. Relativamente ao que se refere nos **pontos 232 e 233**, importa esclarecer que a intervenção da ACSS neste domínio, cingiu-se essencialmente, no processo de submissão das propostas de orçamento efetuadas anualmente pelas entidades do Programa Orçamental da Saúde (POS), e que inclui, nos termos abaixo descritos, um mapa com Iniciativas de eficiência e controlo orçamental (Anexo X), que requer, previamente à sua submissão pelos Serviços e Organismos no âmbito do processo orçamental, autorização/aprovação da Tutela Técnica. Dito de outra forma, a atuação da ACSS neste processo foi voluntária e facilitadora, pois, como veremos em seguida, sobre ela não pendia qualquer obrigação legal neste domínio.
2. As Circulares de Preparação do Orçamento emitidas pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), preveem as instruções vinculativas para a elaboração e submissão dos orçamentos dos Serviços e Organismos da Administração Pública. De entre os mapas de submissão obrigatória, consta o Mapa X, onde os Serviços e Organismos devem identificar um número mínimo de medidas com impacto na despesa ("*expenditure review*"). De acordo com as mesmas, as entidades devem incorporar nos seus



h



planos orçamentais iniciativas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa, apresentando-as no "Anexo X - Iniciativas de eficiência e controlo orçamental", classificadas e quantificadas sobre as seguintes áreas:

- Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços;
 - Otimização da gestão do património imobiliário, incluindo o uso mais eficiente de espaço e eliminação de arrendamentos injustificadamente onerosos;
 - Reforço da capacidade dos serviços públicos em responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos;
 - Aumento da produtividade dos serviços, nomeadamente por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes;
 - Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias.
3. Cada entidade é responsável por apresentar no seu Anexo X as iniciativas nas áreas identificadas, ou outras que se enquadrem no objetivo de melhoria de eficiência da despesa e do controlo orçamental, e submeter à DGO após validação prévia da respetiva área governativa, nos prazos fixados, ficando a validação, por parte da DGO, das propostas de orçamento das entidades dependente do envio da referida informação.
 4. É de salientar que a submissão do Anexo X, constitui uma obrigação legal das entidades, cabendo a cada uma implementar e acompanhar as medidas apresentadas.
 5. Tendo em consideração que as propostas de orçamento são apresentadas num curto espaço de tempo e por entidades de diferente natureza, complexidade e exigência (Serviços integrados, autónomos, Entidades Empresariais e SPA), a ACSS por modo próprio e facilitador do processo orçamental do Programa da Saúde que, comumente aceite, reveste enorme complexidade e exigência, ao longos dos últimos anos, solicita à DGO que a validação dos Anexos X, ocorra posteriormente, por via da consolidação da informação remetida pelas entidades à ACSS e envio posterior para aprovação da Tutela.
 6. Estes procedimentos adotados pela ACSS, de forma voluntária e facilitadora, têm tido como principal objetivo permitir às entidades remeterem as suas propostas de orçamento no prazo definido, não ficando dependentes da aprovação da Tutela, bem como permitir à Tutela uma análise prévia e



h



agrupada, das medidas apresentadas pelas entidades que compõem o PO Saúde, uma vez que a informação remetida inclui, para além de quadros resumo, um mapa em Excel para suporte à decisão.

7. A elaboração de um mapa único das propostas apresentadas pelas entidades no Anexo X, não pretende nem pretendeu desonerar o proponente da sua implementação, até porque muitos deles são específicos das entidades cuja concretização depende de múltiplos fatores que escapam em absoluto ao controlo da ACSS.
8. Em suma, no contexto em que a ACSS intervém, não existe uma obrigação legal de elaborar / acompanhar as medidas elencadas. Contudo, é de salientar que no âmbito das atribuições da ACSS, é efetuado um acompanhamento às entidades do programa, que se estende muito para além do acompanhamento das medidas apresentadas ao abrigo do Anexo X da proposta de orçamento. A ACSS apresenta com cariz mensal, trimestral e anual inúmeros indicadores de atividade, recursos humanos e informação financeira a um conjunto de *stakeholders*, demonstrando o acompanhamento efetuado às entidades que compõem o perímetro orçamental da saúde.
9. Relativamente ao que se refere nos **pontos 234 a 237**, importa salientar que, no período de 2021 a 2023, decorrente da situação pandémica, a ACSS foi obrigada a canalizar os seus recursos para acompanhamento da despesa Covid19 e monitorização das aquisições, doações e investimentos Covid, pelo que não foi possível canalizar recursos para a monitorização das medidas. Importa ainda referir que as entidades do PO Saúde tiveram de alterar as suas prioridades face à situação pandémica, pelo que algumas das medidas apresentadas perderam a pertinência dada aquando da apresentação das mesmas.
10. Aos factos descritos supra, acresce ainda a dinâmica evolutiva dos ativos humanos da ACSS e mais concretamente do Departamento Financeiro (DFI) que, entre 2021 e 2023, perdeu em termos líquidos 7 profissionais, incluindo 1 coordenador (com funções no processo supracitado), 4 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, resultando numa diminuição de 20% dos efetivos do departamento. Em tendência inversa, tem-se evidenciado um acréscimo de competências tais como: o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a transferência da responsabilidade financeira da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e dos Acordos com o sector social e o Programa Bairros Saudáveis, entre outras.



11. Os factos descritos condicionaram em muito a capacidade de resposta da ACSS também neste domínio e, no que se refere ao acompanhamento das medidas, sem prejuízo do referido anteriormente, não é evidente a forma como se poderia operar o acompanhamento, nomeadamente, e a título de exemplo, das três medidas de maior impacto financeiro apresentadas em 2020 e 2021:

| Entidade | Descrição breve das Iniciativas de eficiência e controlo orçamental | Impacto |
|----------|--|---------------|
| SPMS | Poupança com a centralização da compra dos medicamentos mais expressivos em matéria de despesa | 45 000 000,00 |
| SPMS | Poupança com a centralização da compra de equipamento informático, licenciamento de software, comunicações, gás, eletricidade e combustíveis, papel, limpeza, segurança e vigilância, manutenção elevadores e refeições confeccionadas | 11 539 770,00 |
| CHULN | Negociação com fornecedores de medicamentos | 8 000 000,00 |

Anexo X – 2020 e 2021 – Medidas de maior impacto

12. Como se pode verificar, trata-se de objetivos próprios e específicos das entidades que os apresentam, apenas passíveis de acompanhamento pelas próprias entidades, não sendo o mesmo sindicável pela ACSS. Neste domínio, a ACSS fez o que se impunha para as alavancar, pois, em relação às medidas da SPMS, o contributo da ACSS para a concretização dos objetivos apresentados assenta na sua previsão e impulso no âmbito do contrato programa outorgado com a mesma, onde se previu como objetivo estratégico objeto de financiamento, visando a sua dinamização como fator de redução de despesa. Desta forma, o acompanhamento destas medidas foi efetuado no âmbito do acompanhamento do contrato programa outorgado com a SPMS.
13. No que respeita à negociação com fornecedores, esta deve ser constante em todas as entidades, sendo que apenas é possível a sua análise individualizando cada processo aquisitivo, facto que só por si é demonstrativo da complexidade e exigência do processo que, num momento como a crise pandémica atravessada, numa situação de redução acentuada de ativos humanos e em trajetória inversa de acréscimo de competências, não se afigurava uma tarefa fácil.
14. Face às medidas apresentadas e tendo em consideração a dimensão e complexidade dos serviços e organismos do programa orçamental da saúde, a monitorização daquela última medida requeria que a ACSS questionasse cada uma das entidades envolvidas sobre a implementação das mesmas, o que é de difícil execução.
15. Relativamente ao alegado nos pontos 238 e 239, reafirma-se a informação anteriormente prestada pela ACSS, nomeadamente quanto à não colaboração de trabalhadores da ACSS no GTRDP 2016.



h



Nos termos do Despacho n.º 13445/2016, referente à criação do Grupo de Trabalho para o acompanhamento do *Spending Review*, foi nomeado como representante do Ministério da Saúde um elemento daquele Gabinete. Todavia, não foi possível encontrar evidências de quaisquer solicitações efetuadas à ACSS, no âmbito do referido Grupo de Trabalho, explicadas, eventualmente, pelo facto de a ACSS não ter representantes no mencionado Grupo.

16. Relativamente ao **ponto 240**, importa dizer que a informação prestada pela ACSS no Ofício n.º 53300/2023, de 10 de outubro, é explicada pela não participação da ACSS na identificação das medidas apresentadas nos relatórios do OE, bem como nos impactos estimados, pelo que, desconhecendo a métrica utilizada para os dados apresentados no referido relatório, a ACSS não se pode pronunciar sobre os dados aí apresentados.
17. O relatório é uma parte integrante do Orçamento do Estado a par da Proposta de Lei do Orçamento do Estado e dos mapas da lei, sendo que é elaborado ao nível da tutela política do programa orçamental em articulação com o Ministério das Finanças, não raras vezes sem participação efetiva pelo coordenador técnico do programa orçamental, razão pela qual a ACSS desconhecia a *mens legis* que tinha presidido à apresentação daqueles valores.
18. Não obstante o facto de não acompanhar especificamente as medidas apresentadas no relatório (conforme foi descrito), não significa que a ACSS não acompanhe medidas tais como as apresentadas, uma vez a ACSS no âmbito das suas atribuições no planeamento e gestão dos recursos financeiros do SNS, acompanha e monitoriza mensalmente as dívidas das entidades para mitigação dos pagamentos em atraso e promove, sempre que necessário, informação ao Ministério das Finanças para reforço do PO, para fazer face à diminuição das dívidas e assim melhorar o desempenho económico financeiro, bem como procede à análise e reporte de um conjunto vasto de indicadores financeiros apresentados mensalmente e elaboração de inúmeros estudos de impacto de diversas medidas de cariz político e técnico, sempre que necessárias.
19. A ACSS, através da sua Unidade de Acompanhamento dos Hospitais (UAH), tem, desde 2017, implementado um sistema de acompanhamento e monitorização de um vasto conjunto de indicadores de desempenho das entidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde (SNS), disponibilizando, desta forma, uma ferramenta de análise de desvios e alertas ao nível do acompanhamento geral do



h

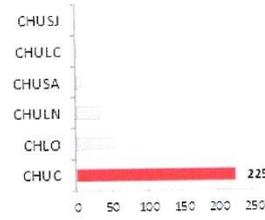
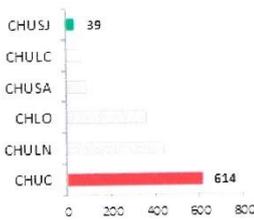
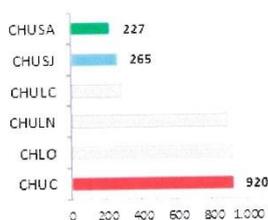


SNS e, em particular, de cada uma das entidades hospitalares, através do envio às mesmas de fichas mensais de acompanhamento e monitorização do seu desempenho.

20. No referido conjunto de indicadores de desempenho, incluem-se indicadores de natureza assistencial, de produtividade e económico-financeiros, destacando-se, ao nível económico-financeiro e de produtividade e eficiência, os seguintes exemplos de indicadores, quer numa perspetiva individual, quer numa perspetiva de *benchmarking* com as restantes entidades hospitalares do seu grupo de *benchmarking*:

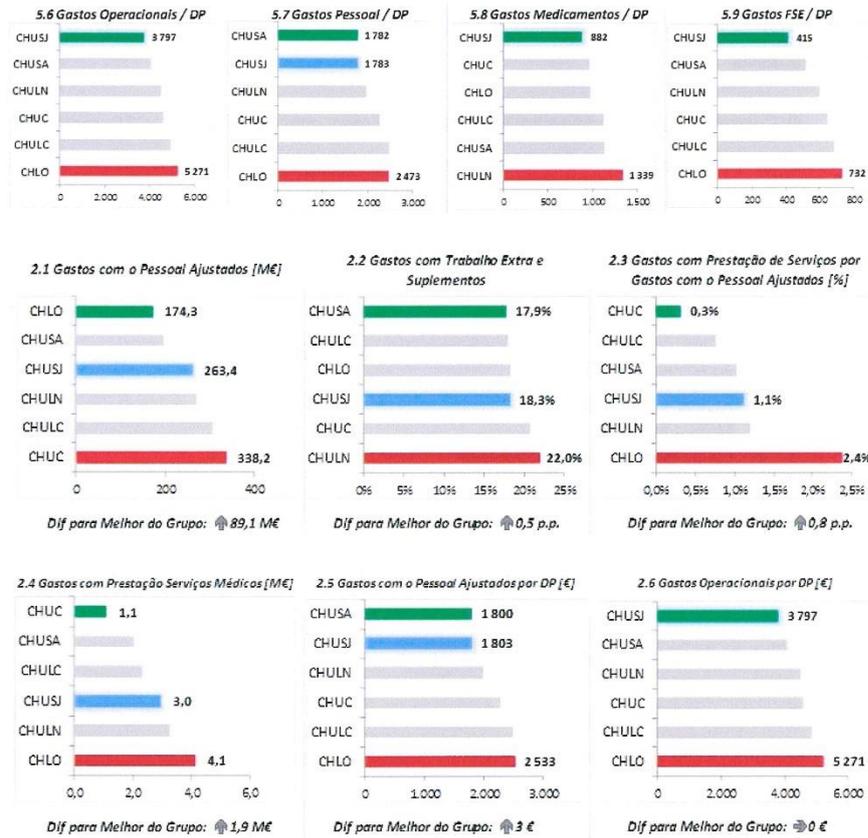
[exemplo para o Centro Hospitalar Universitário de São João, EPE @ dezembro 2023]

| | | | PERÍODO HOMÓLOGO (PH) / PERÍODO REFERÊNCIA (PR) | | | | | |
|-------------------------------------|-----|--|---|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | 2022 | 2023 | Δ ABS | | Δ (%) | |
| | | | dez | dez | 2023/2022 | 2023/2022 | 2023/2022 | 2023/2022 |
| Doente Padrão / Médico ETC | n.º | | 80,77 | 82,49 | 1,72 | 2,1% | | |
| Doente Padrão / Enfermeiro ETC | n.º | | 53,32 | 55,06 | 1,74 | 3,3% | | |
| Gastos Operacionais / Doente Padrão | € | | 3.594,0 | 3.797,1 | 203,1 | 5,6% | | |
| Gastos Pessoal / Doente Padrão | € | | 1.665,7 | 1.783,0 | 117,2 | 7,0% | | |
| Gastos Medicamentos / Doente Padrão | € | | 835,2 | 832,3 | 47,1 | 5,6% | | |
| Gastos FSE / Doente Padrão | € | | 415,1 | 413,9 | 0,2 | 0,1% | | |





h



21. Relativamente aos pontos 241 e 242, até à data do contraditório, lamentavelmente não percecionamos a necessidade de evidenciar o trabalho realizado pela própria ACSS relativamente às iniciativas de eficiência e controlo orçamental apresentadas no Anexo X deste Instituto, pelo que se fará no presente ofício alguns esclarecimentos adicionais aos contributos anteriormente prestados.

22. A ACSS, enquanto Instituto Público, apresenta anualmente na sua proposta de orçamento, o Anexo X, o qual identifica Iniciativas de eficiência e controlo orçamental, que resultam de contributos dos diversos departamentos da ACSS. A título de exemplo destacam-se:



h



- Recurso a compras centralizadas e acordos quadro na aquisição de bens e serviços, sempre que possível

O Contrato Mandato Administrativo (CMA) celebrado entre a SPMS e ACSS contempla as seguintes categorias de bens e serviços transversais que a ACSS necessita adquirir para colmatar as necessidades existentes nos seus departamentos:

- ✓ Serviços de Vigilância e Segurança Humana;
- ✓ Serviços de Higiene e limpeza;
- ✓ CF – Serviço de comunicações fixo;
- ✓ SMT – Serviço Móvel Terrestre;
- ✓ SMIE – Serviços de manutenção Infraestruturas Elevatórias;
- ✓ PAP – Papel;
- ✓ ECON – Economato;
- ✓ MOB – Mobiliário e
- ✓ LS – Licenciamento de Software.

A título de exemplo, em 2023, foram previstas aquisições no valor de quase 945.284,37 € sendo que o recurso às compras centralizadas contribuiu para a eficiência do Instituto por economia de escala e redução dos custos administrativos associados ao processo de compra.

- Utilização do cartão tesouro português

O cartão contribuiu para pesquisar ofertas e descontos na internet e negociar com fornecedores por forma a que assegurassem os mesmos preços, em alternativa ao pagamento com o cartão.

- Redução em 20% das impressões dos exemplares das edições trimestrais do Boletim Acontece, dando-se primazia à versão digital

Em 2023 (e 2024), não houve qualquer impressão do Boletim "Acontece" pelo que a redução foi de 100%.

- Desmaterializar a emissão das Cédulas e certificados para exercício da profissão:

- ✓ No âmbito das **profissões técnicas de diagnóstico e terapêutica**: A plataforma para a entrada de requerimentos e emissão de declarações e cédulas no contexto das 17 áreas de diagnóstico e terapêutica sob a tutela da ACSS, foi traduzida para inglês e disponibilizada no final do ano 2023, no que diz respeito à área de formação nacional / emissão de cédulas e elaboração / disponibilização de registo público. O reconhecimento



das qualificações ao abrigo da Diretiva 2005/36/CE tem data expectável de conclusão até final de 2024, estando em curso os trabalhos junto da SPMS.

- ✓ No âmbito das **terapias não convencionais**:

| Tarefa | Data expectável de conclusão | Observações |
|--|------------------------------|--|
| Reconhecimentos de qualificações ao abrigo da Diretiva 2005/36/CE | Final de 2024 | Necessidade prevista em Contrato-Programa com a SPMS |
| Tradução de textos da plataforma informática para inglês | Concluído | |
| Emissão de declarações de Nível de Qualificações e <i>Good Standing</i> ao abrigo da Diretiva 2005/36/CE | Concluído | |
| Implementação de emissão de cédulas em formato digital | Final de 2024 | Proposta de alteração legislativa remetida ao GSES e a necessidade está prevista em Contrato-Programa com a SPMS |

- ✓ No âmbito do **grau de especialista da carreira médica**: A ACSS desenvolveu com a SPMS uma aplicação para o registo de grau de especialista que gera um DUC para pagamento e, após pagamento e verificação dos requisitos legais, gera o respetivo certificado assinado digitalmente.

- Contacto com as entidades devedoras, nomeadamente a empresas municipais, no objetivo de recuperar receita própria da ACSS (identificado na nota de rodapé 92, página 48 do relato)

A ACSS estabelece contacto telefónicos com as empresas municipais, na tentativa de recuperação da receita, bem como para esclarecimentos quanto à natureza desta receita. Sempre que necessário a ACSS envia informação dos montantes por regularizar. Anualmente as entidades são informadas no âmbito da circularização de saldos dos montantes a regularizar.

- Contacto com os hospitais e ARS's com utilização das aplicações informáticas, no objetivo de recuperar receita própria da ACSS (identificado na nota de rodapé 92, página 48 do relato)

Anualmente é efetuada a circularização destes saldos junto das entidades.

23. No que respeita à recuperação de receita por parte da ACSS, é identificado no Anexo X - iniciativas de eficiência e controlo orçamental, o envio de email às referidas entidades com periodicidade trimestral, situação que não tem sido possível implementar, tendo em consideração que o controlo



h



desta receita é exercido pela Unidade de Contabilidade, na qual se observa um incremento substancial no volume de trabalho decorrente do financiamento ao SNS incluindo PRR, bem como o acompanhamento e financiamento dos contratos da RNCCI e dos Acordos com o sector social e o Programa Bairros Saudáveis, entre outras situações.

24. Apenas uma nota para o referido nos **pontos 12, 282 e seguintes** sobre o exercício de Revisão da Despesa iniciado em 2023 que contou com a colaboração desde o início do Ministério da Saúde, com a identificação de áreas onde deveriam incidir a análise e a criação de equipas, compostas por elementos da ACSS, INFARMED, DE-SNS que analisaram e fizeram o diagnóstico dos principais problemas e propuseram medidas de política a desenvolver e implementar no período de 2023-2026 para atingir os objetivos pretendidos. Deste trabalho resultou o Relatório de Revisão da Despesa finalizado em novembro de 2023. Salienta-se ainda que todo este trabalho tem estado a ser suportado e acompanhado por uma equipa da OCDE.

Sem prejuízo do exposto no presente ofício, cremos que o Relato do Tribunal de Contas constitui um documento estratégico que pode e deve contribuir para a melhoria da atuação da ACSS, quer na análise crítica das propostas, quer no seu acompanhamento e execução. E pode alavancar um reforço efetivo, já sinalizado, dos ativos humanos da ACSS com um perfil analítico complementar ao atualmente existente e numa aposta clara de um departamento informático próprio de conceção e desenvolvimento de aplicativos próprios e adaptados às necessidades da ACSS, à imagem do que acontece noutros Serviços de idêntica natureza como a DGO.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Digitally signed by Victor Herdeiro
CN=Victor Herdeiro, OU=Vitor, SN=Emanuel
Marmelo Herdeiro, O=Administração Central do
Sistema de Saúde, IP, TP=Presidente do
Conselho Diretivo, C=PT
Date: 2024.05.07T10:51:52 +01:00
Reason:

Victor Herdeiro



h

Presidente do Conselho Diretivo da Autoridade Nacional do Medicamento e dos Produtos de Saúde,
IP



Exmo. Senhor
Dr. José António Carpinteiro
Auditor -Coordenador do Tribunal de Contas.
das Atividades em Saúde
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Nossa Ref.:058/CD/2024

Vossa Ref.ª: DAV-UAT.1
Proc. N.º 43/2022-Audit

Assunto: Auditoria ao Exercício de Revisão de Despesa (Spending Review).

Acusando a receção do relato de auditoria suprarreferido, vimos apresentar pronúncia sobre o respetivo teor, concretamente quanto às observações constantes do relato referentes ao INFARMED, e constantes dos pontos 243 a 253 (págs 49 e 50), fazendo -o nos termos seguintes:

243. *Outra das entidades referidas pelo MS como envolvida no exercício de revisão da despesa foi o INFARMED. Este organismo, quando questionado sobre a sua participação no exercício de revisão da despesa indicou que nem a instituição nem os seus técnicos foram chamados a colaborar com o GTRDP 2016, mas que o MS solicita "(...) normalmente nos meses de agosto/setembro contributos às diferentes entidades do Ministério (...)", incluindo ao INFARMED.*

Quanto a este ponto entende-se de esclarecer o seguinte:

O INFARMED tem como atribuição contribuir para a formulação da política nacional de saúde, designadamente na definição e execução de políticas dos medicamentos de uso humano e dos produtos de saúde.

Neste âmbito, é solicitado ao INFARMED, periodicamente e para efeitos do OE, que contribua com propostas de medidas políticas passíveis de implementação, que promovam uma melhoria no acesso aos medicamentos e geradoras de poupanças para o SNS e/ou utentes sem colocar em causa esse mesmo acesso. Esta atividade ocorreu no período alvo de auditoria do tribunal de contas, mas não no âmbito de um exercício de revisão da despesa. A proposta de medidas por parte do Infarmed num âmbito de um exercício de revisão de despesa apenas ocorreu em 2023, altura em que foi solicitada a sua participação nesse referido exercício.



h

244. O INFARMED informou ainda que não dispôs de termos de referência para a condução do processo, nomeadamente para a seleção, estimativa do impacto, monitorização e avaliação das medidas identificadas. Pese embora essa ausência de documentos orientadores, o INFARMED afirma que, no âmbito da sua atividade regular, "(...) ao longo do ano monitoriza, analisa e vai propondo algumas medidas".

De salientar que a proposta de medidas de controlo da despesa não foi efetuada no âmbito de um exercício de revisão da despesa, conforme acima referido. Não obstante, as medidas propostas apresentavam uma estimativa de impacto, o qual foi monitorizado após a implementação das mesmas.

245. Dada a importância das iniciativas na área dos medicamentos e dispositivos médicos, identificadas nos Relatórios do OE, solicitou-se ainda ao INFARMED informação sobre o estado de implementação dessas iniciativas. Ao contrário da ACSS, o INFARMED forneceu informação que permitiu perceber que algumas medidas não foram implementadas, ou foram implementadas com atraso, e que a estimativa dos impactos, mesmo após a implementação das medidas, está sujeita a incerteza.

De referir que nem todas as medidas na área do medicamento e Produtos de Saúde foram propostas pelo INFARMED, I.P..

Das que foram propostas, salientamos que a maioria foi implementada e os impactos da implementação estimados, conforme resposta enviada em outubro de 2023 e que se volta a remeter. A medida que teve o maior atraso na implementação foi a introdução Contribuição extraordinária de dispositivos médicos, que só constou do OE 2021.

Como qualquer medida na área da saúde, é difícil isolar o efeito da mesma pois concorrem vários fatores para o acesso aos medicamentos e dispositivos médicos, alguns dos quais externos ao próprio sector da saúde. Não obstante essa dificuldade o INFARMED disponibilizou os dados relativos às poupanças/reduções de despesa/aumento de receita, sempre que aplicáveis.

246. A informação fornecida pelo INFARMED tornou ainda claro que, muitas das medidas identificadas, embora possam originar redução da despesa pública, não podem ser associadas ao processo de revisão da despesa. Por exemplo, a revisão anual dos preços de referência dos medicamentos é um processo corrente executado pelo INFARMED, ao abrigo de legislação.

Conforme acima referido, a proposta de medidas de controlo da despesa não foi efetuada no âmbito de um exercício de revisão da despesa. No entanto, salientamos que a observação do TC de que a revisão anual dos preços de referência dos medicamentos é um processo corrente executado pelo INFARMED, ao abrigo de legislação, não nos parece totalmente correta, uma vez que para cada ano é previamente analisado o impacto das alterações dos preços de



h

referência e do mecanismo de referenciação internacional e revisão anual de preços de modo a promover a sustentabilidade mas também garantir a manutenção no mercado de medicamentos essenciais de baixo custo. Desta análise resultaram ajustamentos à legislação no período em estudo.

247. A execução desse processo, nos termos definidos nesses normativos, e as correspondentes poupanças orçamentais, não pode ser imputada ao exercício de revisão da despesa. Um exercício de revisão da despesa, nesta área, teria de passar pela análise prévia da forma como essa revisão anual dos preços se processa e quais as suas consequências ao nível da despesa pública executada, propondo eventualmente alterações à forma como se realiza essa revisão, ou como se determina o financiamento público a esses medicamentos, com o objetivo de gerar poupanças orçamentais, seguida da implementação das alterações e respetiva avaliação dos impactos.

Como referido, em cada ano é previamente analisado o impacto das alterações dos países de referência e do mecanismo de referenciação internacional e revisão anual de preços de modo a promover a sustentabilidade, mas também garantir a manutenção no mercado de medicamentos essenciais de baixo custo. Essa análise é feita com um cabaz de medicamentos que representa a maioria da despesa com medicamentos não genéricos e com a recolha de preços para esses medicamentos em países com contextos similares e com preços disponíveis. Desta análise resultaram ajustamentos à legislação no período em estudo.

248. Algumas das medidas identificadas pelo INFARMED correspondem ainda ao lançamento de novas taxas, o que também não deveria ser associado a um exercício de revisão da despesa.

A proposta de medidas de controlo da despesa, como acima referido, não foi efetuada no âmbito de um exercício de revisão da despesa, e respetiva metodologia, mas sim com o objetivo de controlar a despesa com medicamentos e dispositivos médicos.

249. O INFARMED foi ainda questionado sobre a natureza, implementação e estimação dos impactos na despesa das iniciativas que identificou nos seus anexos X, entre 2017 e 2022. Sobre a monitorização das medidas, adiantou que foi efetuada "(...) através da monitorização da execução orçamental da receita e da despesa."



h



O INFARMED, tal como acima mencionado, acompanhou a implementação das iniciativas propostas no Anexo X através da monitorização da execução orçamental da receita e da despesa.

250. A informação detalhada sobre a natureza das iniciativas de poupança e sobre o seu impacto sofre de insuficiências técnicas, semelhantes às identificadas na área do medicamento, incluídas como medidas de revisão da despesa, nos sucessivos Relatórios do OE. As iniciativas com maior impacto, identificadas pelo INFARMED, não se enquadram nem no âmbito de um processo de revisão da despesa, nem nas áreas definidas pelas sucessivas circulares de preparação do OE, no âmbito do Anexo X.

251. A título de exemplo, uma das medidas identificadas no Anexo X, do ano de 2018, com impacto estimado de 4 M€ e impacto alcançado de 3,1 M€, refere-se ao aumento do número de processos europeus de introdução de medicamentos, avaliados pelo INFARMED na sequência do Brexit. Trata-se de um aumento de atividade, motivado por fatores externos, potencialmente gerador de receita, mas que não se enquadra quer no âmbito de um processo de revisão da despesa, quer nas áreas de ação definidas pela circular de preparação do OE 2018.

252. O INFARMED, nos anexos X de 2019 a 2023, identificou sempre a mesma medida "Realização de ações de controlo às entidades sujeitas ao pagamento de taxas sobre comercialização de medicamentos e produtos de saúde". Estimou, para esses anos, impactos de 4,1 M€, que não se deveriam enquadrar nem num processo de revisão da despesa, nem nas áreas de ação definidas pelas circulares de preparação do OE. Não está em causa a recuperação de receitas não cobradas mas, apenas, atividades de controlo e auditoria do INFARMED. O próprio INFARMED, quando se propõe avaliar o impacto efetivo destas medidas, é incapaz de isolar o seu efeito sobre as receitas, recorrendo a uma regra que passa por atribuir às atividades de controlo e auditoria a responsabilidade total da variação da receita obtida com as referidas taxas.

253. Pese embora a evidente desadequação das medidas identificadas pelo INFARMED no Anexo X, não houve, nem ao nível do MS, nem ao nível da coordenação do exercício de revisão da despesa, qualquer ação corretiva junto deste organismo, no sentido de assegurar a conformidade da informação com o definido nas circulares de preparação do OE.

Quanto a estes pontos de salientar que o INFARMED, I.P. no decorrer dos respetivos exercícios económicos, nunca teve qualquer indicação de que as medidas não seriam adequadas para o efeito pretendido, tendo apresentado medidas com impacto direto no seu Orçamento, por via da redução de despesa corrente ou aumento de receita corrente.

No entanto, as mesmas foram monitorizadas e obtiveram os resultados que foram remetidos em outubro de 2023 (e que se voltam a remeter) os quais permitiram contribuir para a obtenção de Saldos de Gerência positivos ao longo dos respetivos exercícios económicos.



h



Por último de sinalizar que o INFARMED, tem recentemente colaborado, em conjunto com a ACSS, em trabalhos que decorrem do Grupo de Trabalho para a revisão da despesa pública constituído através do Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho, e que se afigura poder ir de encontro a algumas das observações apontadas neste relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Rui Santos Ivo
Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.
Rua da Restauração, 1749-004 Lisboa
Tel: +351 217 987 316 Fax: +351 217 987 316 WebSite: www.infarmed.pt E-mail: infarmed@infarmed.pt
(Rui Santos Ivo)



Inspetor-Geral de Finanças



Por correio eletrónico

Exmo. Senhor
Dr. José Carpinteiro
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa
dg@tcontas.pt

S/referência
DA V – UAT.1
Proc. 43/2022/- 2ª S - Audit

N/referência
Proc. n.º 2023/300/E13/523
Ofº n.º 196/2024

Assunto: Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa – Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa (SIEF) – Exercício do direito de contraditório

Na sequência do v/ ofício rececionado no dia 19.04.2024 nesta Inspeção-Geral, mostrou-se necessário recolher diversos dados e evidências constantes da candidatura da IGF apresentada em 2028 no âmbito do Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF), tendo sido autorizada a prorrogação do prazo de resposta até ao dia 15 de maio.

Em sequência, vimos por este meio apresentar as nossas alegações ao V/ projeto de relato de “Auditoria sobre o Exercício de Revisão da Despesa”, no que se refere à candidatura desta Autoridade de Auditoria aprovada no âmbito do SIEF, e constante no V/ relato do item 11.4. – Execução do SIEF, parágrafos 210 a 222 (fls.42 e 45), conclusão constante do parágrafo 348 e a recomendação 5, juntando para o efeito o documento em Anexo.

Com os melhores cumprimentos,

P’ O Inspetor Geral de Finanças,

Subinspetor-Geral PAULO JORGE RAMOS DA SILVA
2024.05.15 19:58:03 +01'00'

JB

CONTROLO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO



h



ANEXO

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa - Exercício do direito de contraditório

Execução do Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública – Candidatura da IGF aprovada – relatório do TdC – item 11.4 – parágrafos 210 a 222

1. Enquadramento, objetivos e resultados esperados da candidatura

A IGF – Autoridade de Auditoria (IGF) submeteu em 28 de maio de 2018 uma candidatura ao SIEF nos termos previstos no nº 3 do artigo 4º da Portaria nº 11/2018, de 10 de janeiro, a qual contemplava iniciativas/medidas geradoras de eficiência e poupanças financeiras no âmbito da gestão do património imobiliário público, estando o seu objeto alinhado com o eixo estratégico “Promover a sustentabilidade e boa gestão dos recursos públicos” e integrada no projeto “Promover a qualidade e a eficácia da gestão interna e dos sistemas de informação”, visando a otimização dos gastos suportados com as instalações da sede em Lisboa.

Para tal, tendo em vista a otimização funcional e financeira dos espaços locados/ocupados com as instalações da sede da IGF¹, foi efetuada uma avaliação qualitativa do edifício, quantificados os trabalhadores por sala e piso e estimada a área mínima necessária para o seu desempenho², face à elevada área bruta locável (6.483 m²), a qual se mostrava excessiva face às suas reais necessidades.

Neste sentido, foi delineado um plano operacional constante da candidatura apresentada no âmbito do SIEF, tendo por base uma análise custo/benefício, que assentou em iniciativas/medidas de otimização das áreas locadas (desocupando espaços considerados desnecessários), bem como de redução das percentagens de imputação das despesas comuns do edifício a pagar pela IGF³, dado que existiam outras entidades públicas⁴ que também ocupavam o imóvel, gerando, assim, poupanças financeiras na renda mensal e nos respetivos encargos comuns a pagar.

Em 01/01/2018, o valor da renda mensal paga pela IGF à ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A. (proprietária do edifício) ascendia a 48.176,00€, a que acresciam outros encargos⁵, num montante total de despesa paga no ano de 2017 de 814.321,44€ (média de 67.860€/mês).

O âmbito da candidatura da IGF visava, assim, alcançar uma redução da despesa pública com a locação do edifício da sede e respetivos encargos, com impacto na classificação económica - D.02.02.04.B0.00 do orçamento de atividades da IGF e efeitos (poupanças financeiras) nos exercícios económicos de 2018 a

¹ Sito na Rua Angelina Vidal, nº 41, Lisboa.

² Em 31/12/2017 o mapa de pessoal da IGF era composto por 150 inspetores e técnicos superiores (incluindo dirigentes) e 23 trabalhadores na área de suporte.

³ Consumos de água e eletricidade, serviços de manutenção das infraestruturas gerais, nomeadamente, ascensores/montacargas, rede de água e esgotos, rede de incêndio, sistema centralizado de deteção de incêndio, extintores, rede elétrica/quadros elétricos (incluindo o quadro geral), posto de transformação, gerador de emergência, sistema central de ventilação e eletrobombas.

⁴ Alto Comissariado para as Migrações (ACM) que ocupava os pisos 0 (parte), 1 e 2 e, os Serviços Sociais da Administração Pública (piso 0 – bar e refeitório).

⁵ Segurança e Vigilância, Limpeza e Higiene, AVAC, extintores, sistemas de iluminação, aquecimento e ar condicionado.



h



ANEXO

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa - Exercício do direito de contraditório

2021, a ser medido pelo indicador de atividade - Despesa paga com a renda e encargos com instalações face ao total da despesa paga no subagrupamento D.02.02.00 – Aquisição de serviços (%)⁶.

Por se considerar que o edifício da sede da IGF era pouco funcional e desadequado às necessidades reais da entidade, necessitando de obras estruturais de conservação e de manutenção de elevado montante, considerou-se como oportuno que a candidatura, numa segunda fase, previsse o arrendamento de um outro imóvel para a localização da sede da IGF.

O objetivo era dispor de um edifício mais moderno, funcional e eficiente do ponto de vista ambiental, numa zona central de Lisboa, com fáceis acessos de transportes públicos, donde resultariam, para além de poupanças financeiras, outros ganhos qualitativos, melhorando a imagem institucional da IGF e permitindo melhores condições de trabalho e um ainda melhor do desempenho dos seus trabalhadores.

Na candidatura, previa-se que esta segunda fase fosse concretizada, em termos temporais, no final de 2019, de modo a poder produzir efeitos financeiros adicionais nos anos de 2020 e 2021.

Os resultados que se previa alcançar com a candidatura na fase 1 tiveram por base uma estimativa de redução do montante da renda mensal a pagar nos anos 2018 e 2019 (7.795,00€ /mês), a que acresceria uma redução dos encargos suportados com aquisição de serviços de Higiene, Limpeza e Segurança das instalações, prevendo-se que ascendessem a um valor total de 107.560,40€ em 2018 (a partir de abril) e de 145.495,81€ em 2019 (até setembro).

Quanto à fase 2, condicionada ao pressuposto que se efetivaria a mudança de instalações da sede da IGF para outro imóvel, previa-se com essa operação uma poupança adicional anual de 67.572,00€, nos anos de 2020 e 2021.

Estes valores (detalhados por fase 1 e fase 2) constam no projeto de relatório do TdC no parágrafo 211, nada havendo a acrescentar.

2. Execução da candidatura da IGF

Relativamente à execução da candidatura da IGF aprovada por despacho do senhor Secretário de Estado do Orçamento (após avaliação preliminar favorável da DGO) em 6/9/2018, há que referir o seguinte:

Relativamente à fase 1, concretizou-se a renegociação do contrato de arrendamento com a ESTAMO, Participações Imobiliárias, S.A., traduzida num aditamento, com produção de efeitos a 01/04/2018, que reduziu os espaços arrendados considerados desnecessários pela IGF (piso -1 e parte do piso 0 – num total de 915 m²), com a conseqüente redução do valor de renda mensal a pagar em 7.795,00€, bem como das respetivas pernilagens de despesas comuns do imóvel (limpeza, manutenção e segurança).

⁶ 79% em 2017, sendo o objetivo proposto em 2018 de reduzir para 58% do total, após a adoção das iniciativas de eficiência da despesa propostas na candidatura.



h



ANEXO

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa - Exercício do direito de contraditório

A celebração da referida Adenda ao contrato de arrendamento permitiu poupanças financeiras imediatas nos orçamentos da IGF (atividades e projetos), representando, uma poupança líquida no ano de 2018, no montante de cerca de 120,9 mil euros⁷, por comparação com a despesa paga em 2017.

Em consequência, não nos parece adequado o que consta no parágrafo 212 do projeto de relatório do TdC, quando se refere que *“ao contrário do mencionado na sua candidatura manteve (quase) inalterado o número de trabalhadores, designadamente da carreira de dirigentes, inspetores e técnicos superiores em 2018 e 2019, quer relativamente a 2010 quer a 2017 (registando uma ligeira redução e efetivos apenas nas carreiras de assistentes técnicos e operacionais).”*

Efetivamente, a candidatura da IGF em momento algum faz depender os resultados previstos e as poupanças financeiras a obter (quadro 4.3 da candidatura), de uma redução do número de trabalhadores efetivos do seu mapa de pessoal. O seu objetivo principal era a redução do valor mensal da renda e encargos das instalações da sede da IGF (quer na fase 1 quer na fase 2), no quadriénio 2018-2021, em linha com o previsto no SIEF, de obter poupanças financeiras na gestão e locação de bens do património do Estado, com a consequente redução da despesa pública paga (com referência aos 3 exercícios anteriores).

Quanto ao referido, ainda, no parágrafo 212 de que *“eliminou, do âmbito do contrato de arrendamento, no aditamento que celebrou com a ESTAMO, com efeitos a 1 de abril de 2018, as áreas de utilização comum/partilhada, mantendo como integrantes daquele contrato todas as demais áreas do edifício da sede, ocupadas desde 2010”*, o mesmo não corresponde ao efetivamente ocorrido, na medida em que as áreas eliminadas com o aditamento ao contrato de arrendamento não eram comuns ou partilhadas como referido pelo TdC, mas sim da exclusiva ocupação da IGF (salas do piso 0, auditório e salas de reunião e formação no piso -1) totalizando 915 m², a que correspondia uma renda mensal de 7.795,00€, que a IGF deixou de pagar em 01/04/2018, como atrás referido.

Em consequência, e face ao atrás exposto sugerimos a eliminação ou a substituição em conformidade das observações constantes do relatório de auditoria no parágrafo 212.

Quanto à fase 2, prevista na candidatura da IGF, ou seja a mudança da sede para outras instalações, foram desde logo realizadas no início de 2018 as diligências programadas, iniciando-se com uma prospeção informal ao mercado de escritórios em Lisboa, a fim de avaliar a razoabilidade das rendas de mercado, como alternativa ao arrendamento em vigor, seguindo-se os procedimentos legais previstos no Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto.

Nesse sentido, após avaliação das necessidades mínimas de área bruta locável (entre 2.000 e 2.400m²) e das características do novo edifício a arrendar, foi efetuada uma consulta prévia junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e da ESTAMO, S.A., por forma a aferir da existência de imóveis apropriados às necessidades elencadas e disponíveis para esse fim no domínio privado do Estado, tendo-se obtido

⁷ Constante do relatório de execução de 2018 aprovado pela DGO, e despacho favorável do senhor SEO.



h



ANEXO

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa - Exercício do direito de contraditório

respostas negativas por parte destas duas entidades – *vide ofícios da DGTF e da Estamo, constantes do Anexo I e II.*

Em sequência, foi efetuada uma consulta pública ao mercado de escritórios em Lisboa, tendo para tal sido publicado um Anúncio Público, constante do **Anexo III.**

Como resultado da consulta pública, foi selecionado um imóvel situado na Avenida 5 de Outubro, em Lisboa, que reunia as condições requeridas pela IGF, quer em termos de localização, espaço disponível, condições funcionais e valor de renda a pagar (vd. **Anexo IV**).

Contudo, apesar do proprietário do imóvel, numa fase inicial, ter aceite informalmente as condições proposta pela IGF, comprometendo-se a aguardar até final de 2019 para a celebração do contrato de arrendamento, não foram obtidas em tempo as necessárias autorizações legais da tutela (Finanças), o que inviabilizou que a IGF concretizasse a referida operação.

Desta forma, o referido pelo TdC no parágrafo 213. do projeto de relatório carece de revisão e alteração, por forma a que se relate o contexto e as causas da não concretização do objetivo previsto na fase 2 da candidatura, justificada por motivos não imputáveis à IGF, apesar de terem sido asseguradas as iniciativas e procedimentos legais necessários nesse sentido.

Acresce que, o relatado no final do parágrafo 213., de que a IGF *“Iniciou em 2021 (último ano abrangido pela candidatura) procedimentos concursais com vista a recrutar em 2022 e 2023, 40 novos inspetores”*, não tem qualquer relação com a candidatura, pelo que esta observação deve ser eliminada.

Com efeito, a redução do número de trabalhadores da IGF, não só nunca foi um objetivo a atingir com a candidatura ao SIEF, como, pelo contrário, o reforço de recursos humanos, que nem sequer correspondeu ao preenchimento integral do seu mapa de pessoal⁸, consubstanciou uma adequada medida de gestão, face à relevância da sua missão e às vastas competências legais que lhe estão atribuídas.

Como já referido, o objetivo da candidatura da IGF era a otimização dos espaços locados com a sua sede em Lisboa e a consequente redução do valor da renda e respetivos encargos com instalações, o que foi conseguido com a concretização do previsto na fase 1.

Face ao referido, carece de revisão o conteúdo do relato constante do parágrafo 214., onde se afirma que *“os resultados seriam quantificados através do indicador “área bruta locável”, mas, no essencial, não foi adequadamente prosseguido e alcançado pela IGF, em nenhuma das duas fases, o anunciado objetivo de implementação de adequadas medidas de eficiência e racionalização dos espaços disponíveis em função do número efetivo de trabalhadores”*.

⁸ Em 31/12/2023, o número de trabalhadores em exercício de funções era de 162, para um mapa de pessoal previsto em termos de orçamento para 2024 de 205 postos de trabalho (79% do total).



h



ANEXO

Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa - Exercício do direito de contraditório

Com o aditamento ao contrato foram reduzidas as áreas locadas à IGF em 915m², com efeitos no valor da renda e na redução da pernilagem do valor dos encargos comuns do edifício de 69% para 60%, o que se traduziu em poupanças efetivas nos valores mensais pagos pela IGF desde 01/04/2018.

Também se considera não ter sentido a asserção de que a IGF mantém até hoje uma área bruta locável muito superior a 2.000 m², que era prevista na fase 2 da candidatura como área mínima necessária, considerando que tal redução do espaço ocupado apenas seria possível com a instalação da sede num novo edifício, com características que permitissem áreas partilhadas e gabinetes mais funcionais, e não no atual edifício, cujas condições estruturais, com muitos espaços comuns menos aproveitáveis (corredores, escadas, átrios e zonas de acesso), não o permitem .

Quanto ao referido no parágrafo 215, nada temos a obstar, dado que o mesmo confirma que as poupanças financeiras obtidas pela IGF tiveram efeitos nos orçamentos de 2018 e 2019, sem perda de qualidade organizacional.

Relativamente ao relato do parágrafo 216, concorda-se com o referido no que respeita ao apuramento da redução da despesa efetiva em 2018 (9 meses), o mesmo já não acontecendo com os cálculos apresentados para o ano de 2019, na medida em que ao não se concretizar a fase 2 da candidatura (mudança de instalações da sede para outro edifício), por motivos não imputáveis à IGF, a redução da despesa conseguida no valor da renda e respetivos encargos comuns, decorrentes da celebração do aditamento ao contrato de arrendamento em 2018, continuou a produzir efeitos (poupanças financeiras) nos anos de 2019, 2020 e 2021.

Nada a referir quanto ao referido no relatório nos parágrafos 217 a 222.

Concorda-se com a conclusão sobre o SIEF constante do parágrafo 348 e com a Recomendação 5 proposta.

Por fim, releva-se que não obstante a obtenção de poupanças financeiras, cuja quantificação, tal como previsto no art.º 8º da Portaria nº 10/2018, de 11 de janeiro, se cifrou em cerca 34.293,65€¹⁰ em cada um dos anos de 2018, 2019 e 2020, em função dos relatórios de execução anuais elaborados e aprovados pela tutela, a atribuição desses incentivos (financeiros e não financeiros) nunca foi efetivada.

¹⁰ 50% do montante referente à redução da despesa obtida e validada com o limite anual global de 100% da massa salarial mensal da equipa responsável pela melhoria de eficiência.



h



ANEXO I

Exm.ª Senhora
Diretora-Geral do Tesouro e Finanças
Dra. Maria João Araújo
Rua da Alfândega, 5
1100-016 Lisboa

S/referência

N/referência

2018/260/O1/78

Assunto: Consulta prévia - Imóveis para arrendamento de serviços públicos

Nos termos previstos no Decreto-lei nº 280/2007, de 7 de agosto (na sua versão atual) solicita-se a V. Exa que se digne informar se existem imóveis disponíveis no domínio do Estado para arrendamento de escritórios destinados à instalação e funcionamento da sede desta Inspeção-Geral localizados na cidade de Lisboa (zonas centrais) e com as seguintes características gerais:

- Área locável bruta mínima de 2.000 m²;
- Escritórios em *open-space* ou com divisórias instaladas;
- Calha técnica no pavimento e sistema de ar condicionado;
- Boa acessibilidade de transportes públicos;
- Estacionamento privativo em cave (mínimo 20 lugares).

Com os melhores cumprimentos,

P' O Inspetor-Geral,

Subinspetora-Geral

Digitally signed by MARIA ISABEL
DA SILVA CASTELÃO FERREIRA DA
SILVA
Date: 2018.03.26 10:37:09 +01'00'



h

IGF-ES 01019 170418

002007 000007 01



Exma. Senhora
Subinspetora-Geral das Finanças
Dra. Maria Isabel da Silva Castelão Ferreira
Rua Angelina Vidal, 41
1109-005- LISBOA

S.Rep: 2010/20001/78
Data: 26-03-2018

N.º Ref. Despacho: 55 D.M.F. 93

Assunto: Disponibilidade de prédios do Estado em Lisboa – Consulta prévia, nos termos do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto

Exma. Senhora,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, informa-se V. Exa. que esta Direção-Geral não tem conhecimento, de momento, da existência de imóveis, no domínio privado do Estado, com as características pretendidas por essa Inspeção-Geral.

Nesta ocorrência, deverá ser a promovida a consulta ao mercado em conformidade com o disposto no artigo 35.º *ex vi* artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, mediante a publicação de anúncio, o qual deve obedecer ao previsto na Portaria n.º 1264/2009, de 16 de outubro, em sítio da internet de acesso público, disponibilizando, desde já, esta Direção-Geral o seu site para a publicação do mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

O Subdiretor-Geral,
(em substituição)

Miguel Marques dos Santos

Todos os que se respondem são respondidos e referidos desde o momento nº 2º do processo



h



Anexo II

Exm.ª Senhora
Vice-Presidente do Conselho de Administração
da ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A.
Dra. Maria João Canha
Av. Defensores de Chaves, nº 6 – 4º
1049-063 Lisboa

S/referência

N/referência

2018/260/O1/78

Assunto: Consulta - Imóveis para arrendamento de escritórios

Na sequência da análise funcional às atuais instalações sitas na Rua Angelina Vidal, 41 e sem prejuízo da efetivação das alterações contratuais recentemente propostas a V. Ex.ª no âmbito do contrato de arrendamento em vigor, solicita-se que informe se a ESTAMO, S.A. dispõe na cidade de Lisboa (zonas de mercado centrais) de imóveis para arrendamento com as seguintes características gerais:

- Área locável bruta mínima de 2.000 m²;
- Escritórios em *open-space* ou com divisórias instaladas;
- Calha técnica no pavimento e sistema de ar condicionado;
- Estacionamento privativo em cave (mínimo 20 lugares).

Com os melhores cumprimentos,

P.º O Inspetor-Geral,

Subinspetora-Geral

Digitally signed by MARIA
ISABEL DA SILVA CASTELÃO
FERREIRA DA SILVA
Date: 2018.03.26 10:39:08
+01'00'



h

 **ESTAMO**

À
IGF - Inspeção-Geral de Finanças
A/c Exma. Senhora Subinspetora-Geral
Dra. Maria Isabel Castelão Ferreira da Silva
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

N/ Ref: 028616

Lisboa, 4 de abril de 2018

Assunto: V/ Ofício 206 de 26-03-2018; Consulta-Imóveis para Arrendamento de Escritórios

Exmos. Senhores, 

Tomámos boa nota do teor Ofício em epígrafe identificado, que agradecemos.

Lamentamos todavia informar que, à presente data, não temos em carteira qualquer imóvel, ou parte, em Lisboa, que corresponda aos requisitos do mesmo Ofício constantes.

Não obstante e sem prejuízo da implementação das alterações entretanto acordadas relativamente à execução do contrato de arrendamento tendo por objeto o imóvel sito na Rua Angelina Vidal, nº 41, caso tal situação se altere, do facto daremos de imediato conta a V. Exas.

Com os melhores cumprimentos, 

A Vice-Presidente


(Maria João Canha)



h



ANEXO III

ANÚNCIO

Consulta ao mercado para arrendamento de imóvel para instalação de serviço público – Estado/Inspeção-Geral de Finanças

1 – Identificação e contacto do serviço interessado no arrendamento:

Designação da entidade:

Inspeção Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, n.º 41
1199-005 LISBOA

2 – Objeto da consulta ao mercado imobiliário:

a) Descrição sucinta do fim a que se destina a consulta:

Arrendamento de edifício, parte de edifício, fração ou frações, destinado à instalação e ao funcionamento de serviços públicos, por um período mínimo de 15 anos, com possibilidade de renovação.

b) Categoria e descrição do bem imóvel pretendido, características e localização:

Para a instalação e funcionamento de Serviços Públicos, o Estado pretende arrendar novas instalações para a Inspeção Geral de Finanças, na cidade de Lisboa, com as seguintes características e condições de áreas e de acessos:

I. Localização – local central e de fácil acesso aos transportes públicos, designadamente autocarro, comboio e metro;

II. Características:

- o ESCRITÓRIOS – mínimo de 2.000 m² de área útil para escritórios em *open space*, e com possibilidade de criar divisões amovíveis para gabinetes individuais, pé-direito regulamentar, iluminação natural, tetos falsos com iluminação embutida, infraestruturas tecnológicas (telecomunicações e informáticas), sistema de ar condicionado e parâmetros de conforto e salubridade em condições regulamentares; instalações sanitárias (H + S), acessibilidade direta a partir da via pública e da área de estacionamento, de acordo com o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de Outubro, com a Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro e Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto;



h



- o Área de cerca de 25 m2, que poderá ser sem luz direta, com refrigeração, para instalação de servidores informáticos e bastidores de comunicações e rede.
 - o Segurança 24 horas.
 - o Estacionamento - mínimo de 20 lugares de estacionamento privativo, na área do edifício com acesso direto aos escritórios.
- 3** – Local de entrega das propostas: indicado em 5.
- 4** – Elementos que devem ser indicados nas propostas e documentos que as instruem.
- a. Identificação do proprietário, endereço postal e outras formas de contacto;
 - b. Valor da renda mensal;
 - c. Valor mensal de despesas de condomínio;
 - d. Valor mensal unitário por lugar de estacionamento e valor mensal para 20 lugares de estacionamento;
 - e. Valor de quaisquer outras despesas ou encargos;
 - f. Identificação completa do imóvel proposto (vg. caderneta predial e certidão do registo Predial atualizada);
 - g. Planta de localização;
 - h. Projeto de arquitetura, a escala (bases a 1:100), em formato dwg, com indicação explícita de áreas a arrendar e indicação de acabamentos;
 - i. Projeto de estabilidade;
 - j. Certificado energético.
- 5** – A entrega das propostas deverá ser feita até às 24H00 do dia 20 de junho de 2018, do seguinte modo:
- a. Poderá entregar a totalidade da documentação da candidatura, em mão ou por correio, na morada referida em 1;
 - b. A documentação poderá ser enviada por correio eletrónico para o endereço arrendamento@igf.gov.pt.
- 6** – Os interessados são obrigados a manter as suas propostas pelo prazo de 60 dias.
- 7** – Designação e endereço da entidade a quem devem ser enviadas as candidaturas: indicado em 1.

P'Inspetor-Geral

Subinspetora-Geral

Digitally signed by MARIA ISABEL
DA SILVA CASTELÃO FERREIRA DA
SILVA
Date: 2018.05.23 15:42:31 +0100



h

Ana Paula Nobre Marques

From: Joao Manuel Cravina Bibe
Sent: 4 de junho de 2018 17:23
To: Jose Henrique Rodrigues Polaco; Carla Sofia Reis Santos
Cc: Ana Paula Nobre Marques
Subject: FW: Publicação de Anúncio - Consulta ao mercado para arrendamento de imóvel para instalação de serviço público – Estado/Inspeção-Geral de Finanças
Attachments: Anuncio NovoEdificioSede IGF.PDF; eg01019_DGTF.tif; COMPROVATIVO PUBLICAÇÃO 04-06-2018 IGF LISBOA.pdf

Importance: High

PYI

From: Gabriela Campos [mailto:Gabriela.Campos@dgtf.gov.pt]
Sent: 4 de junho de 2018 17:20
To: Carla Maria Marques Pereira Ferreira <carlaferreira@igf.gov.pt>
Cc: Miguel M. Santos <Miguel.Santos@dgtf.gov.pt>; Paula Azurara <Paula.Azurara@dgtf.gov.pt>; GASEPC Geral <GASEPC.Geral@dgtf.gov.pt>; Inspeção-Geral de Finanças <igfinancas@igf.gov.pt>; Vitor Braz <vitorbraz@igf.gov.pt>; Maria Isabel Castelao Silva <isabelsilva@igf.gov.pt>; Joao Manuel Cravina Bibe <joaobibe@igf.gov.pt>
Subject: FW: Publicação de Anúncio - Consulta ao mercado para arrendamento de imóvel para instalação de serviço público – Estado/Inspeção-Geral de Finanças
Importance: High

Exma. Sra. Dra. Carla Maria Ferreira,

Em resposta ao solicitado no v/email de 23-05-2018 junto envio o comprovativo da publicação, nesta data, do anúncio de consulta ao mercado relativo às futuras instalações da IGF, em Lisboa.

O anúncio encontra-se publicado aqui:

<http://www.dgtf.pt/Homepage>

<http://www.dgtf.pt/patrimonio-imobiliario/vendas-e-arrendamentos-em-curso>

<http://www.dgtf.pt/patrimonio-imobiliario/instalacao-de-servicos-publicos/consulta-ao-mercado>

com os melhores cumprimentos,



Maria Gabriela Campos



h

Chefe de Divisão de Gestão de Contratos
Direção de Serviços de Gestão Patrimonial

www.dgtf.pt

Rua da Alfândega, n.º 5-1º
1149-008 LISBOA
Tel: 218 846 000
Fax: 218 846 119

From: Carla Maria Marques Pereira Ferreira

Sent: 23 de maio de 2018 18:12

To: 'tesouro@dgtf.pt' <tesouro@dgtf.pt>

Cc: Inspeção-Geral de Finanças <igfinancas@igf.gov.pt>; Vítor Braz <vitorbraz@igf.gov.pt>; Maria Isabel Castela
Silva <isabelsilva@igf.gov.pt>; Joao Manuel Cravina Bibe <joaobibe@igf.gov.pt>

Subject: Publicação de Anúncio - Consulta ao mercado para arrendamento de imóvel para instalação de serviço público – Estado/Inspeção-Geral de Finanças

Exmo. Senhor Subdiretor-Geral Dr. Miguel Marques dos Santos,

Encarrega-me a Subinspetora-Geral Dra. Maria Isabel da Silva Castelão Ferreira da Silva de remeter a V. Exa. o anúncio em anexo em conformidade com a Portaria nº 1264/2009, de 16 de outubro, para publicação no site da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, conforme disponibilidade manifestada no ofício em anexo. Agradeço ainda, a informação da publicitação do anúncio no site dessa Direção-Geral.

Com os meus melhores cumprimentos,
Carla Maria Ferreira
Chefe da Divisão de Gestão e Apoio à Atividade



Inspeção-Geral de Finanças - Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA - www.igf.gov.pt - Telef +351 218 113 581

Tenha o ambiente em consideração. Após de imprimir este e-mail, verifique se necessita da impressão.

Aviso! Nos termos da RCM N. 34/2016, de 16 de junho, o domínio dgtf.pt foi substituído por dgtf.gov.pt. Agradecemos que atualize as moradas eletrónicas desta Direção-Geral.



PROPOSTA DE ARRENDAMENTO DE IMÓVEL

elaborada para efeitos do cumprimento do nº 3 do art.º 35º do Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de abril, na sua versão atual

1. Fundamento e Objetivo

No âmbito do projeto 260 – *Promover a qualidade e a eficácia da gestão interna e dos sistemas de informação* incluído no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2018 tem sido desenvolvido desde o início do ano um exaustivo trabalho de otimização funcional e financeira dos espaços ocupados com as instalações atuais adstritas à sede da IGF¹, em face da diminuição do número de trabalhadores em exercício de funções², e do elevado valor de renda e espaços locados contratados com o proprietário do atual edifício a ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A., a que acrescem outros custos suportados pela IGF relativos a segurança, limpeza, manutenção e conservação, num montante total que ascendeu em 2017, a mais de 750 mil euros.

Neste enquadramento, procurou-se uma alternativa de imóvel para o arrendamento de escritórios em Lisboa, com uma localização mais central, melhores acessibilidades ao nível dos transportes públicos, dotado de infraestruturas energéticas mais eficientes que permitam um melhor desempenho e contribuam para dignificar a imagem da IGF – Autoridade de Auditoria, e do qual resultem poupanças financeiras com impacto no orçamento de atividades da IGF, nos anos de 2019 e seguintes.

Com efeito, o valor atual da renda contratada para 2018 - €48.176,00/mês - correspondente a um total de 6.483 m2 de área bruta locável, mostra-se desadequada face às necessidades reais da IGF, a que acrescem as despesas mensais acima referidas, totalizando cerca de €63.000,00/mês.

Com base na análise qualitativa do atual edifício, na quantificação dos trabalhadores e sua distribuição por salas e pisos, foi apurada a área mínima necessária para o desempenho das funções da IGF, a qual se cifra em 2.000 m2 de área bruta locável.

Por último de referir que este objetivo de redução da despesa foi incluído na fase 2 da candidatura submetida pela IGF ao Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF) em 28 de maio de 2018, a qual, após avaliação preliminar da Direção-Geral do Orçamento foi aprovada por despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento de 6 de setembro de 2018, nos termos previstos no nº 1 do artigo 5º da Portaria nº 11/2018, de 10 de janeiro.

¹ Sito na Rua Angelina Vidal, nº 41, Lisboa.

² Em 31 de dezembro de 2017 o mapa de pessoal da IGF era composto por 132 trabalhadores nas instalações de Lisboa, tendo à data atual esse número já descido para 121 trabalhadores.



2. Metodologia

Para a prossecução do objetivo atrás enunciado adotou-se a seguinte metodologia:

- Consulta prévia de disponibilidade de imóveis para arrendamento, nos termos do art.º 33º do DL 280/2007 de 7 de agosto, à Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e à ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A.;
- Em resposta, foram rececionados respetivamente, os ofícios EG 1019 de 17 de abril de 2018 e ofício 28616 de 4 de abril de 2018, informando da inexistência de imóveis do domínio privado do Estado, com as características necessárias à instalação da IGF – Anexos nº 1 e 2;
- Na sequência das referidas consultas prévias seguiu-se, conforme dispõe o art.º 35º ex vi art.º 43º do citado diploma legal, à publicação de ANÚNCIO de consulta prévia ao mercado, elaborado nos termos da Portaria nº 1264/2009, de 16 de outubro, e disponibilizado nos sites da DGTF e da IGF no dia 4 de junho de 2018 – Anexo nº 3.
- O prazo para entrega de propostas terminou às 24 horas do dia 20 de junho p.p., tendo sido rececionadas propostas das empresas WORX – *Real Estate Consultants* e da CBRE Group, Inc..

3. Requisitos do edifício a arrendar para a sede da IGF

Nos termos previstos na Lei 280/2007, de 7 de Agosto – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – na sua versão atual, as novas instalações da sede da IGF destinadas a promover a atividade de serviços públicos, devem ter capacidade mínima para 120 trabalhadores, respeitando toda a legislação aplicável, privilegiando edifícios que apresentem características de sustentabilidade que fomentem a qualidade do ambiente, focados no conforto ambiental e na racionalização das despesas de funcionamento.

O novo edifício a arrendar deverá fomentar as vivências socioeconómicas sustentáveis, nomeadamente: facilitar a acessibilidade e a mobilidade; reduzir os custos de exploração; promover a variedade e a qualidade das amenidades locais; facilitar a interação social; apostar na diversidade económica; garantir o controlo e a segurança das pessoas e bens e melhorar a imagem institucional da IGF bem como as condições de trabalho dos seus trabalhadores.

Privilegiar-se-á um edifício com estacionamento, não constituindo uma exigência programática. No mínimo, deverão ser garantidos 20 lugares de estacionamento.

O Contrato a celebrar terá um prazo de 15 (quinze) anos.

4. Imóvel selecionado

A avaliação preliminar das propostas apresentadas permitiu numa primeira fase, que de um universo de 13 imóveis apresentados fossem selecionados 8 para efetuar visitas ao local, tendo exclusivamente em conta o critério do “preço mais baixo”.



Assim, e com base nas visitas efetuadas foi selecionado o edifício sito na Av. 5 de Outubro nº 124 /126 por ser a solução mais vantajosa para IGF face aos requisitos atrás referidos e tendo por base uma análise custo-benefício.

Desta forma, foi efetuada uma segunda visita ao referido imóvel para uma análise mais detalhada, com os seguintes objetivos:

1. Avaliar os espaços disponíveis (por piso) em função do número efetivo de trabalhadores da IGF (dirigentes, inspetores e trabalhadores da área de suporte) bem como quantificar os espaços necessários (área mínima) para o adequado desempenho das respetivas funções;
2. Aferir dos espaços ocupados por zonas de arquivos, secretariados e salas de apoio, salas de reunião e de formação, biblioteca, zonas comuns e de lazer;
3. Avaliar as eventuais adaptações interiores às necessidades espaciais, tendo-se concluído que o edifício necessita de muito poucas obras de adaptação espacial e que, do ponto de vista dos materiais de construção utilizados se encontra em bom estado.

Da respetiva visita **concluiu-se que o imóvel sito na Av. 5 de Outubro nº 124 /126** em Lisboa, reúne as condições ideais para a instalação da sede da IGF, tendo em conta que:

- ✓ Se localiza numa zona nobre da cidade, essencialmente caracterizada pela instalação de serviços públicos e privados, permitindo uma identidade e dignificação da imagem da IGF, projetando-a como um serviço público de controlo de elevado prestígio;
- ✓ As características do imóvel ajustam-se às necessidades funcionais da IGF, permitindo a sua ocupação integral (pisos 0 a 9), o que garante uma identidade própria, uma gestão autónoma do espaço e a privacidade necessária à atividade de auditoria, situação que no atual contexto não se verifica, já que o imóvel atual possui outros locatários, sendo possível a livre circulação nas partes comuns do edifício;





- ✓ As características construtivas do imóvel permitem uma maior eficiência energética, e maior racionalização espacial, face às soluções que existem no atual edifício sede da IGF;



- ✓ A solução preconizada visa também responder a uma vontade coletiva dos trabalhadores da IGF, quer relativamente à tipologia da localização, quer relativamente à facilidade de acessibilidades viárias e de transportes públicos, estando, ainda, garantidos 45 lugares de estacionamento em cave.

5. Caracterização do imóvel

Trata-se de um prédio urbano destinado predominantemente a escritórios, sito na Avenida 5 de Outubro, n.º 124/126, freguesia de Avenidas Novas, concelho de Lisboa, descrito na Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob o n.º 231, da extinta freguesia de São Sebastião da Pedreira, e inscrito na respetiva matriz predial urbana sob o artigo 2160, da freguesia de Avenidas Novas (correspondente aos anteriores artigos 573 e 2090 da extinta freguesia de Nossa Senhora de Fátima)³.

Possui uma área bruta locável⁴ de 2.580m² correspondendo a uma área útil de 2.010m² respeitante ao 1.º (primeiro) a 9.º (nono) andar, e a uma área de 570m² respeitante à galeria, bem como 100m² de arrecadações e 45 lugares de estacionamento em cave (pisos -2 a -5) – plantas constantes do Anexo nº 6.

³ Anexo nº 4 – Ficha de Caracterização do Imóvel e Anexo nº 5 – Caderneta predial urbana, Certidão permanente e certificado energético do imóvel.

⁴ Área bruta locável - a respetiva área bruta medida pelo perímetro exterior das paredes exteriores e pelo eixo das paredes separadoras, incluindo as instalações sanitárias de uso exclusivo e a quota-parte das áreas comuns, deduzidas as áreas ocupadas por elevadores e escadas.



A renda proposta por piso é que consta do quadro seguinte:

Renda proposta por pisos de escritórios, arquivo e garagens

| Piso | Afetação | Área bruta Locável m2 ou un* | Renda Mensal (2019) | |
|--------------|-------------------------------|------------------------------------|---------------------|--------------------|
| | | | Unitária | Total |
| | | | €/m2 | € |
| 9º | Inspector Geral/Sala Reuniões | 183,25 | 13,75 € | 2 519,69 € |
| 8º | Direção Superior | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 7º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 6º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 5º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 4º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 3º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 2º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| 1º | Gabinets/Circulações/I.S. | 228,31 | 13,75 € | 3 139,26 € |
| | | 2 010,00 | | 27 634,00 € |
| Galeria | Zonas de Apoio à atividade | 570,00 | 13,00 € | 7 410,00€ |
| Cave | Arquivo inativo | 100 | 5,00 € | 500,00 € |
| -2/-5 | Estacionamento | 45/lugares | 75,00 € | 3 375,00 € |
| TOTAL | | | | 38 919,00 € |
| | Condominio | 2 580,00 | 2,42€ | 6 243,60 € |
| | | | | 45 162,60 € |

De referir que estes valores estão abaixo do indicador publicado pela consultora CBRE no Boletim de Mercado de Escritórios do 1º Trimestre de 2018⁵, que indica como renda média para a Zona 2 (avenidas novas) o valor unitário de €17,50 m2/mês.

Em síntese, o valor do arrendamento proposto corresponde a uma renda mensal, no montante de 38.919,00 € (trinta e oito mil, novecentos e dezanove euros), correspondendo à soma das seguintes parcelas:

- A quantia mensal de 27.634,00 € (vinte e sete mil, seiscentos e trinta e quatro euros), devida pelo arrendamento dos 9 (nove) pisos acima do solo, correspondente a um valor de 13,75€/m2 da área locada, num total de 2.010 m2;
- A quantia mensal de 7.410,00 € (sete mil quatrocentos e dez euros) devida pelo arrendamento da galeria, correspondente a um valor de 13,00€/m2 da área locada, num total de 570 m2;

⁵ www.cbre.pt.



h



- c) A quantia mensal de 3.375,00 (três mil, trezentos e setenta e cinco euros) devida pelo arrendamento dos 45 lugares de estacionamento automóvel, correspondente a um valor de 75,00€ por cada lugar de estacionamento; e,
- d) A quantia mensal de 500,00 € (quinhentos euros) devida pelo arrendamento das arrecadações, correspondente a um valor de 5,00€/m2 (cinco euros por metro quadrado), num total de 100 m2.

Por fim, acresce uma comparticipação mensal destinada a remunerar a fruição dos espaços e equipamentos comuns e a suportar os encargos comuns do edifício, a qual se cifrará no montante mensal 6.243,60€ (seis mil, duzentos e quarenta e três euros e sessenta cêntimos), correspondente a um valor de 2,42€/m2 cada metro quadrado de área locada, a que acrescerá o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) à taxa legal em vigor, sendo que o valor base do contrato a celebrar por um período de 15 anos, totaliza 45.162,60€/mês (quarenta e cinco mil cento e sessenta e dois euros e sessenta cêntimos), valor significativamente mais baixo que os 63.000,00€/mês suportados nas atuais instalações da IGF.

O encargo global com o contrato de arrendamento a celebrar importa num montante de 541.951,20€/ano, o que gera uma poupança face ao atual, de 214.048,80€/ano. Projetando para os 15 anos de duração prevista para o contrato a celebrar, a preços correntes, o encargo total será de 8.129.268,00€ com uma poupança total estimada de 3.210.732,00€, com efeitos a partir de 2019 e anos seguintes.

6. Nota Conclusiva

Face ao exposto, a Inspeção Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria, atualmente sediada na Rua Angelina Vidal, nº 41, em Lisboa, em edifício arrendado à ESTAMO, Sociedade Imobiliária, S.A., pretende tomar de arrendamento para a sua sede, o edifício sito na Avenida 5 de Outubro, n.º 124/126, freguesia de Avenidas Novas, concelho de Lisboa, composto por 5 (cinco) caves (pisos -5 a -2, destinados a estacionamento), o piso -1 com uma divisão destinada a arquivo, uma galeria destinada a serviços de apoio à atividade, o 1.º (primeiro) ao 9.º (nono) andares destinados a serviços, bem como os 45 lugares de estacionamento, dado que o mesmo reúne **as todos os requisitos e excelentes condições para a instalação da sede da IGF, com poupanças financeiras mensais significativas no respetivo orçamento de atividades.**

Inspetor
de Finanças
Diretor

Digitally signed
by João Manuel
Cravina Bibe
Date: 2018.09.27
18:09:55 +01'00'



LISTA DE ANEXOS

- Anexo nº 1** Ofício enviado à DGTF consulta prévia da disponibilidade de imóveis para arrendamento de serviços públicos e respetiva resposta
- Anexo nº 2** Ofício enviado à ESTAMO, S.A. consulta prévia da disponibilidade de imóveis para arrendamento de serviços públicos e respetiva resposta
- Anexo nº 3** Anúncio público e respetiva divulgação
- Anexo nº 4** Ficha de caracterização do imóvel
- Anexo nº 5** Documentos de Identificação do imóvel: Caderneta Predial Urbana, Certidão Permanente e Certificado Energético
- Anexo nº 6** Plantas do imóvel (Dwg)



TRIBUNAL DE
CONTAS

h



h

Diretor-Geral do Orçamento



(1 de 2)

Exm.º Senhor
Dr. José Carpinteiro
Auditor Coordenador
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. da República – 65
1050-089 Lisboa

| REFERÊNCIA ORIGEM | DATA ORIGEM | NOSSA REFERÊNCIA | Data: 22 mai 2024 |
|---------------------------------|-------------|---|-------------------|
| Proc. 43/2022 - 2ª S - Audit | 18 abr 2024 | Ofício n.º 145/DIRC/GPCIQ/2024 Processo SGD: P2236-2024 Temática: Prestação de Contas - Ações de controlo externo | Ref.º Emissor: |

Assunto: Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit

No que respeita ao exercício do contraditório formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em 18/04/2024 e sobre o assunto identificado em epígrafe, cabe desde já o agradecimento pelo tempo adicional concedido a esta direção-geral porquanto, factualmente, os trabalhos de finalização e entrega da Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2023, não permitiram que ocorresse antes a competente leitura do Relato em apreço por parte dos intervenientes relevantes.

Sobre o mesmo cabe a esta Direção-Geral deixar expresso os pontos que se expõem:

1. Tendo a DGO a seu cargo a Coordenação do processo de reforma da gestão das finanças públicas, (desde fevereiro de 2023) designadamente por via da implementação dos instrumentos previstos na Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), está alinhada com a linha preconizada pelas melhores práticas de integração de vários instrumentos de gestão da despesa pública, designadamente, o exercício de revisão da despesa e a orçamentação por programas, a que se referem os pontos 334 a 336 das conclusões do Relato em apreço, bem como a efetiva integração no processo orçamental plurianual e anual, sendo uma das principais preocupações do referido processo.
2. Constituindo o processo orçamental e o Orçamento do Estado um instrumento crucial de política, que assume igualmente a forma de Lei da Assembleia da República, a competência política cabe ao Governo, bem como a responsabilidade administrativa por fazer executar o mesmo¹.
As Circulares Série A, emitidas pela DGO, após despacho da Tutela, assumem um papel de esclarecimento e orientação na recolha de informação que não é possível obter por via dos diferentes sistemas de informação, sendo que a essa recolha tem diferentes destinatários e, em muitos casos, outras entidades além do Ministério das Finanças.
 - 2.1. Importa clarificar que o "Anexo X - Iniciativas de eficiência e controlo orçamental", conforme referenciado ao período de 2017 a 2023, foi disponibilizado pela DGO no âmbito de uma linha de orientação expressa para recolha de dados com a finalidade em apreço, como instrumento de apoio ao exercício, não tendo constituído uma iniciativa da autoria da DGO, conforme parece poder resultar, sobretudo do mencionado no ponto 339, do Relato de Auditoria.

¹ CRP, arts 197.º e 199.º e a Lei do Enquadramento Orçamental, arts 32.º a 36.º e 53.º.



h



[2 de 2]

- 2.2. A sua manutenção até 2023, decorre da manutenção da referida linha de orientação superior sobre a matéria, não tendo, como referido a sua estrutura e o tratamento de dados cabido ou sido atribuída à DGO.
 - 2.3. O referido Anexo X, merece certamente reponderação quanto à sua manutenção ou eventual enquadramento do seu propósito, tendo presente as boas práticas de condução de revisão de despesa, posição expressa no âmbito dos Grupo de trabalho de Revisão da despesa de 2022 e de 2023, e partilhada pelas equipas técnicas da OCDE.
 - 2.4. Tem sido uma prática crescente nos últimos anos, a intervenção por diferentes áreas governativas junto do Ministério das Finanças, no sentido de integrar instrumentos de recolha de informação específica, nas Circulares Série A emitidas pela DGO, no âmbito da proposta de OE, visando acompanhar áreas de política específicas. Trata-se de uma questão que merece a nossa atenção também no âmbito do referido no ponto 1.
Não obstante, não pode deixar de referir-se, que estes instrumentos de recolha não integrando ainda os sistemas de informação, constituem-se como soluções viáveis e que procuram beneficiar do caráter transversal e verdadeiramente central do OE.
3. Importa referir, conforme relatado no título “12. O exercício de revisão da despesa iniciado em 2023”, no ponto 293 e figura 14, que a DGO tem, por decisão da Tutela e posição partilhada pelo GPEARL, integrado os Grupos de trabalho constituídos em 2022 e 2023².
A sua participação na Governação e acompanhamento do processo funda-se na informação orçamental que constitui peça fundamental ao exercício, mas igualmente na ligação clara que o exercício deve ter com o processo orçamental e iniciativas de Reforma/implementação da LEO em desenvolvimento, participação reiteradamente incentivada pelas equipas responsáveis pela assistência técnica, patrocinada pela Comissão Europeia/OCDE.

Finalmente e relativamente à aplicação dos devidos emolumentos, permitam-nos respeitosamente solicitar isenção, considerando o limitado orçamento desta Direção-Geral, onde não se encontrava prevista essa ação desse Digníssimo Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,

Mário

Monteiro

Digitally signed by Mário
Monteiro
DN: c=PT, ou=Direção-Geral,
ou=Direção-Geral do Orçamento,
cn=Mário Monteiro
Date: 2024.05.22 16:27:26
+01'00'

² Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho.





h

**Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Ministério das Finanças**

De: José Azevedo Pereira 
Enviada: 3 de maio de 2024 14:56
Para: Tribunal de Contas - DAV <DAV@tcontas.pt>
Cc: Luis Viana <luisviana@tcontas.pt>; Jose Carpinteiro <JoseCarpinteiro@tcontas.pt>; GPEARI - Direção <dg@gpearl.gov.pt>
Assunto: RE: Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit
Importância: Alta

Não costuma receber e-mails de  Saiba por que motivo isto é importante

Caros senhores,

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual, vem o GPEARI pronunciar-se sobre o relato da auditoria ao exercício de revisão da despesa (*Spending Review*) – Processo n.º 43/2022 – Audit, agradecendo a oportunidade de remeter os seus comentários.

Apresentam-se de seguida alguns pontos que carecem de precisão. Adicionalmente, no âmbito das recomendações, é facultada informação atualizada sobre os desenvolvimentos do atual processo de revisão de despesa pública.

- **Questões de precisão:**

Ponto 284. Onde se lê: “Esse grupo de trabalho teve apoio técnico de uma equipa da OCDE, ao abrigo de um projeto da DG REFORM...”

Esclarecimento: o GTRD 2022 interagiu com as instituições internacionais, designadamente a OCDE e o FMI, beneficiando de comentários, sugestões e conselhos. Em simultâneo, estava a decorrer a candidatura ao TSI 2023, tendo sido aprovado o projeto 23PT41 - *Supporting the implementation of spending reviews in Portugal*, financiado pela CE/DG REFORM, com o apoio técnico da OCDE.

Nota de rodapé 99 - onde se lê: “Criado em 2020, a DG REFORM” Deve estar: Criado em 2020, o TSI constitui ...”

- **Quanto às recomendações ao GPEARI:**

R.1. Desenvolver um sistema de monitorização da implementação das decisões de política com origem nos processos de revisão da despesa e de avaliação ex-post dos seus impactos orçamentais.

Este processo está em curso.

R.2. Fomentar, no âmbito da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração (REPLAN), a partilha de conhecimento e a ampliação das fontes de informação disponíveis para a realização dos processos de revisão da despesa.

1

O GPEARI efetuou uma apresentação sobre o exercício de revisão de despesa pública na reunião de 9 de abril de 2024 da REPLAN.

Com os melhores cumprimentos

José Carlos Azevedo Pereira
GPEARI / Ministério das Finanças - DIRETOR-GERAL



Miguel Castro Coelho, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, criado pelo Despacho n.º 13445/2016, de 10 de novembro

De: Miguel Coelho <[redacted]>
Enviado: 13 de maio de 2024 16:04
Para: Jose Carpinteiro
Cc: Luis Viana; Iva Maia
Assunto: RE: Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit

Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Concluído

You don't often get email from [redacted]. [Learn why this is important](#)

Caro Dr. José Carpinteiro,

Muito obrigado pela mensagem. Respondendo diretamente à sua questão, informo que não tenciono pronunciar-me formalmente sobre o conteúdo do Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão de Despesa.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional.

Cumprimentos,
Miguel Castro Coelho



h

João Miguel Agra Vasconcelos Leal, Ex-Coordenador do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa, criado pelo Despacho n.º 334/2022/MF, de 16 de novembro

De: João Miguel Leal <[redacted]>
Enviada: 18 de abril de 2024 20:05
Para: Tribunal de Contas - DAV <DAV@tcontas.pt>
Cc: Luis Viana <luisviana@tcontas.pt>; Jose Carpinteiro <JoseCarpinteiro@tcontas.pt>
Assunto: Re: Relato de Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review) - Proc. 43/2022-2ªS-Audit

You don't often get email from [redacted] [Learn why this is important](#)

Exmo. Dr. José Carpinteiro,

Permita-me começar por agradecer a missiva que me foi endereçada e congratular o Tribunal de Contas, a si e à sua equipa, pelo trabalho realizado. Espero que este Relatório, e outras iniciativas futuras, permitam aumentar os incentivos para que em Portugal se desenvolvam com maior robustez e transparência os exercícios de Revisão da Despesa Pública, mas acima de tudo para que estes se tornem parte integrante, estrutural e central de uma análise que se pretende constante da eficácia e eficiência da despesa. Da minha experiência, acredito que com continuado investimento e aposta nas equipas do Ministério das Finanças, mas também com o necessário acompanhamento político, dispomos já das condições institucionais necessárias para fazer destes exercícios uma referência.

Encontrando-me fora do país neste momento, não me foi possível fazer uma leitura completa do relatório, tendo-me por isso focado no seu enquadramento; no ponto 12. referente ao Exercício de Revisão da Despesa iniciado em 2023; e às conclusões da auditoria. Se possível, pedia apenas que me esclarecesse sobre o período de tempo que tenho disponível para o contraditório.

Da leitura que realizei identifiquei apenas alguns pontos para os quais solicitava a vossa avaliação quanto à sua consideração:

- **Ponto 284.**
 - Onde se lê: "*Esse grupo de trabalho teve apoio técnico de uma equipa da OCDE, ao abrigo de um projeto junto da DG REFORM*"
 - Este apoio técnico foi realizado a pedido e por iniciativa do Grupo de Trabalho, tendo sido para tal realizada uma candidatura no âmbito do TSI. Se possível, pedia que nesta referência ao apoio técnico, a nossa iniciativa em investir num acompanhamento de uma instituição internacional de referência fosse deixada mais clara.



h

- **Ponto 326.**
 - Onde se lê: *“No mais recente Programa de Estabilidade 2023-2027, no quadro referente às principais medidas de política orçamental, encontram-se quantificadas poupanças orçamentais agregadas de mais de 1.405 M€, a obter com o exercício de revisão da despesa”*
 - As poupanças identificadas no Programa de Estabilidade estão reportadas em termos cumulativos. Isso significa que ao invés de 1.405 M€ devem ler-se 391 M€.

- **Ponto 352.**
 - Onde se lê: *“O modelo implementado pelo MF, na sequência das propostas daquele grupo de trabalho, apenas prevê a divulgação das metodologias adotadas e das estimativas de poupança, distanciando-se das melhores práticas internacionais, que defendem a divulgação pública dos relatórios com a análise realizada e as propostas de política produzidas. Esta decisão prejudica a transparência sobre o exercício desenvolvido”*
 - Queria deixar claro que a decisão foi de estabelecer, à priori, a obrigatoriedade da divulgação das metodologias e das estimativa de poupança. Tal como penso ter referido num dos encontros que tivemos no Ministério das Finanças, existia uma vontade coletiva de publicar o asservo documental do trabalho realizado pela equipa técnica permanente mas de forma enquadrada, em que fosse incluída já uma primeira avaliação do impacto económico das medidas implementadas. A minha visão era para que tal ocorresse com a elaboração do Relatório que consubstanciasse o cumprimento da reforma TD-R32. Não partilho por isso da conclusão de que a decisão de tornar obrigatória (inicialmente) um conjunto mais seletivo de elementos prejudique de forma automática a transparência do exercício. Foi simplesmente entendimento que, tendo o exercício sido reformulado recentemente, a informação a partilhar sobre os primeiros exercícios de revisão da despesa (ECO.AP, Saúde) deveria ser apresentada o mais completa possível e não de forma fragmentada, para a própria credibilidade do exercício. A forma dessa partilha estava ainda a ser objeto de reflexão, não tendo por isso sido possível à data da elaboração da nova arquitetura do exercício comprometer-mo-nos com os elementos exatos da mesma. Naturalmente, com a maturidade que ganhará no tempo, e em linha com as recomendações da OCDE, só posso partilhar o objetivo de tornar acessíveis os materiais produzidos ao longo de todo o processo. A este título, seria interessante mencionar que o GPEARI já dispõe de uma página pública sobre a RD (<https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/fo-revisao-de-despesa-publica>) e que em junho de 2023 foi, por nossa iniciativa, realizado um Workshop (https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/noticias/-/asset_publisher/BoOMm2d2nqMz/content/id/351412), que se pretendia ser recorrente, precisamente para dar um passo para aumentar o conhecimento sobre a existência deste processo, reforçando assim a sua credibilidade.
 - Relativamente ao ponto de situação do exercício, queria igualmente mencionar que foram aprovados em março os Termos de Referência para as áreas selecionadas para o ciclo orçamental de 2025: Subsídio de doença - MTSS (ISS) e MF (GPEARI/DGO); Subvenções públicas de origem nacional - MF (IGF / GPEARI / DGO); Encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à UE - MF (AT / DGO / GPEARI) e Despesas de funcionamento AT - MF (AT / DGO / GPEARI).
 - Foi também aprovada pela COM a candidatura do Ministério das Finanças para um novo projeto TSI24: 24PT29| Optimizing Performance Budgeting within Medium-Term Frameworks in Portugal (inclusão do Spending Review no Quadro Orçamental de Médio Prazo), com duração de 24 meses.

Agradeço mais uma vez o espírito construtivo e de mútua aprendizagem com que as nossas equipas colaboraram.

Os meus melhores cumprimentos,
João Leal